

LA LÉGISLATION DOUANIÈRE ROUMAINE COMPARÉE AUX LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public pour les matières ci-après sera présenté et soutenu
le 8 Juin 1932, à 14 heures*

PAR

Anastasse GHEORGHIU-CIAFI

Président : M. Edgar ALLIX, Professeur.

Suffragants { MM. RIST
PIROU } *Professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v^e)

1932

LA LÉGISLATION DOUANIÈRE
ROUMAINE COMPARÉE
AUX
LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LA LÉGISLATION DOUANIÈRE ROUMAINE COMPARÉE AUX LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public pour les matières ci-après sera présenté et soutenu
le 8 Juin 1932, à 14 heures*

PAR

Anastasse GHEORGHIU-CIAFI

Président : M. Edgar ALLIX, Professeur.

Suffragants { MM. RIST } *Professeurs*
 { PIROU }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1932



CHAPITRE PREMIER

LA NATURE DE L'OBLIGATION DOUANIERE

Le droit de douane peut être défini : un paiement en monnaie dû à l'État, par quiconque transporte, en deçà ou au-delà de la frontière, une quantité de marchandises destinées à la mise en consommation à l'extérieur ou à l'intérieur du territoire douanier de l'État¹. Il comporte donc, comme tout autre impôt, une obligation de payer, laquelle quoique présentant des analogies avec l'obligation du Droit civil, en diffère néanmoins substantiellement, soit par la position juridique du sujet actif du rapport — l'État — soit par l'absence d'un des éléments caractérisant l'obligation civile.

Nous fondant sur cette définition, nous pouvons fixer, dès à présent, les suivants concepts préliminaires : 1^o le droit de douane détermine une obligation dont l'Etat est le sujet actif ; 2^o l'obligation naît par le fait que les marchandises franchissent la ligne douanière ; 3^o est tenu au paiement de l'impôt quiconque fait ac-

1. Voir Cutrera, *Principii di Diritto e Politica Doganale*.

complir ce passage à la marchandise ; 4^o le paiement est effectué en vertu d'une règle établie par la loi, qui tient compte ordinairement de la quantité et de la qualité des marchandises soumises à l'impôt, ou de leur valeur, ou, éventuellement encore, du pays dont cette marchandise provient ou auquel elle est destinée.

Ces concepts correspondent aux éléments de la définition donnée.

L'étude du premier élément — position juridique de l'État dans le rapport résultant de l'obligation — nous fournira la notion de la nature spécifique de l'obligation douanière. L'étude des autres éléments nous fournira la notion du contenu de l'obligation et, en même temps, nous indiquera les principes généraux qui sont à la base du système douanier.

On sait que, de toutes les associations politiques nécessaires, l'État est celui qui a le plus de buts constants, dont la réalisation n'est possible que par les prestations réelles ou personnelles de ses sujets. L'impôt est, de toutes les prestations réelles, celle à laquelle l'État recourt dans la plus large mesure. C'est une prestation en argent, que l'État impose aux sujets, en vue de répondre aux besoins des finances publiques ; il est encore, un fait nécessaire, qui trouve sa justification à l'égard du Pouvoir Public, dans la nécessité de satisfaire aux besoins résultants des exigences de la vie sociale. A la prestation individuelle — en paiement de l'impôt — il ne correspond de la part de l'État aucune obligation de

contre-prestation : le Pouvoir Public développe son activité dans l'intérêt général de tous les sujets, sans contracter des obligations envers l'individu.

Ce fait imprime au rapport originaire d'imposition le caractère d'obligation de Droit public, alors que la simple présence de l'État, comme sujet actif du rapport, ne suffira pas pour rejeter l'obligation que nous examinerons en dehors de la sphère soumise aux normes du Droit privé. Pour que ces normes soient applicables à l'État, il est nécessaire qu'il s'établisse, entre celui-ci et le citoyen, un rapport d'obligation identique à celui qui s'établit dans les rapports d'obligation intervenant entre les particuliers.

En effet, lorsque l'État garantit l'ordre public, lorsqu'il règle l'exercice des industries insalubres et dangereuses, lorsqu'il exproprie ou réquisitionne la propriété des particuliers, lorsqu'il lève les impôts — dans tous ces cas, il est évident, qu'entre l'État qui veut et qui fait valoir sa volonté par la force, et le citoyen, il s'établit un rapport caractérisé par le fait que la volonté individuelle n'a aucune possibilité de modifier à son avantage l'étendue de l'obligation qui en résulte pour l'individu.

Mais comme on le sait, l'État ne recourt pas toujours à la force, pour se procurer les moyens financiers dont il a besoin : il peut se faire producteur de marchandises, banquier, voiturier, assureur, etc.. Dans ce cas, et quoique son activité ne prenne la forme d'un monopole,

l'État prend la position d'un entrepreneur privé et les obligations qui en résultent gardent un caractère d'obligations privées, qui seront réglées d'après les normes du Droit privé, nonobstant la présence de l'État comme terme actif ou passif du rapport juridique.

Or, le droit de douane, soit par le concept même de l'imposition — c'est-à-dire l'exercice du pouvoir souverain — soit par le fait qu'il comporte une restriction particulière de la liberté du commerce, en vue des intérêts généraux financiers ou économiques de l'État, se caractérise, précisément, comme une obligation de Droit public.

Si le paiement de l'impôt fait à l'État est la condition absolue pour que certaines marchandises, provenant de l'extérieur, puissent circuler librement sur le territoire douanier de l'État, et pour que d'autres qui jouissent déjà de cette liberté puissent en sortir, l'impôt acquiert, vis à vis de l'individu, un caractère essentiel de devoir public.

Une considération qui vient renforcer le caractère public de l'obligation naissant des droits de douane, c'est celle que l'individu n'a aucune possibilité de modifier l'obligation en sa faveur.

En effet, aucune exonération du paiement de l'impôt, aucune réduction de sa mesure, aucune atténuation sur la détermination de l'objet imposable ne sont possibles, sauf les exonérations, réductions et atténuations prévues par la loi et pour des motifs qu'elle a expressément

indiqués. De même que, pour aucune considération, l'administration ne peut dispenser du paiement de l'impôt, elle ne peut non plus, pour aucun motif, transiger sur un élément, quel qu'il soit, de l'imposition.

L'impôt de frontière, comme tout autre impôt, sera donc étudié dans ses effets juridiques, avec des critères de Droit public, quand même il se manifestera dans des institutions ayant de fortes analogies avec ceux réglés par le Droit privé et quand même, dans le silence de la loi spéciale, nous nous sentirions autorisés par les apparences d'avoir recours au Droit privé.

Pour obtenir une saine interprétation de la Législation douanière et pour qu'on puisse donner un fondement solide au Droit douanier, il est nécessaire de procéder avec la plus grande prudence, et, surtout, tenir ferme le principe, que les rapports juridiques auxquels donnent lieu l'impôt sont en général des rapports de Droit public et que les normes du Droit privé y trouvent application seulement par voie d'exception et lorsqu'il résulte sans conteste, que la loi spéciale a entendu se référer à ce Droit.

CHAPITRE II

OBJET DE L'OBLIGATION DOUANIÈRE

SECTION I.

L'IMPORTATION ET L'EXPORTATION DES MARCHANDISES

Le pouvoir d'imposer opère sur les sujets de façon à les obliger de contribuer à la formation du pécule financier, en raison du patrimoine qu'ils possèdent et du revenu qui, à un certain moment, se trouve à leur disposition.

Le revenu, source de l'impôt, est établi ou par rapport à la possession de meubles et d'immeubles, ou en raison de l'exercice d'une profession, d'une industrie, d'un métier, ou bien il est celui déduit de l'accomplissement de certains actes (transfert de propriété, contrat, etc..), ou de l'usage et de la consommation de certains objets. En tous cas, l'acte ou le fait qui est pris comme indice du revenu, s'appelle l'objet de l'impôt.

Dans les droits de douane, l'objet de l'impôt est constitué par l'importation et l'exportation, c'est-à-dire par le mouvement que subissent les marchandises qu'on veut introduire de l'étranger sur le territoire douanier de l'État, ou qu'on veut envoyer de celui-ci à l'étranger.

Le moment auquel surgit de la part de l'État la prétention à l'impôt, c'est celui lorsque les marchandises traversent la ligne douanière pour rentrer sur le territoire douanier ou pour en sortir. Ce fait n'est pourtant pas suffisant, pour déterminer l'obligation.

Pour qu'elle naisse, se précise et devienne parfaite, sont nécessaires :

a. Pour les marchandises qu'on importe, la volonté expresse de la part de leur propriétaire de les destiner à la consommation dans l'intérieur de l'État.

La manifestation d'une volonté certaine (par ex. : marchandises destinées à traverser le territoire national de l'État, pour retourner de suite en territoire étranger ; marchandises introduites dans un dépôt douanier ; marchandises destinées à rester temporairement dans l'État, afin de subir un travail de transformation ou de finissage, etc.), fait surgir des obligations particulières, mais non pas celle de payer les droits de douane.

Ces obligations particulières ont un contenu commun, à savoir, de la part du propriétaire celui de garantir à l'État que les marchandises destinées au transit ou au dépôt n'entreront pas dans la libre circulation, avant d'avoir acquitté les droits de douane qui grèvent les

dites marchandises ; que celles destinées à l'admission temporaire ne resteront pas dans la libre circulation outre le délai établi par l'acquit-à-caution et qu'elles seront reexportées, de suite, une fois accompli le travail de transformation et de perfectionnement, établi par la loi.

b. Pour les marchandises qu'on exporte est nécessaire la volonté expresse de l'exportateur, de les destiner à la consommation en territoire étranger ou, pour mieux dire, la volonté expresse de les retirer de la consommation interne de l'État.

La manifestation d'une volonté contraire, (par ex. : marchandises destinées à retourner dans le pays après avoir subi un travail de finissage à l'étranger, ou qui sortent du territoire de l'État et y reviennent subitement après avoir traversé la mer ou une partie du territoire, en raison des nécessités des voies de communication), ne fait surgir l'obligation de payer, quand même les marchandises qui sortent temporairement du territoire douanier de l'État avec une des réserves indiquées, seraient soumises aux droits à l'exportation. Et comme par la présence de ces réserves les marchandises n'ont pas perdu leur nationalité, il ne naît pas à la charge de leur propriétaire, au moment de leur réintroduction sur le territoire douanier de l'État, l'obligation de payer les droits à l'importation dont ces marchandises pourraient être éventuellement passibles.

La destination à la consommation en dehors du ter-

ritoire douanier de l'État est donc la caractéristique négative des droits à l'exportation.

Pourtant il est nécessaire d'avertir que, du point de vue technique administratif, le fait de la consommation positif ou négatif, est une simple présomption fondée sur la déclaration de l'importateur ou de l'exportateur et cette présomption est suffisante, pour que la prétention de l'État à l'encaissement de l'impôt ait pleine efficacité juridique. Qu'il ne s'agisse que d'une simple présomption, ceci nous est confirmé par la considération, que le fait de la consommation peut faire fautes, sans que les conséquences juridiques subissent des modifications.

SECTION II

TERRITOIRE DOUANIER DE L'ÉTAT

On appelle territoire douanier de l'État, cette partie du territoire politique limitée par la ligne douanière et, comme celle-ci coïncide normalement à la limite politique, le territoire douanier correspond aussi, en général, au territoire politique de l'État¹.

Cette coïncidence absolue ne se vérifie pas toujours, car il peut arriver :

- a) Que certaines parties du territoire politique restent en dehors de la ligne douanière ;
- b) Que certaines parties du territoire politique soient

1. Cutrera, p. 7.

considérées, par fiction de la loi, en dehors de la ligne douanière (dépôts francs) ;

c) Que des parties du territoire étranger soient incluses dans le territoire douanier de l'État ;

d) Que le territoire politique de deux ou plusieurs États constitue un territoire douanier unique.

Il est naturel, qu'à chacun des cas indiqués corresponde une situation juridique différente.

En général, on peut dire que les parties du territoire politique qui restent en dehors de la ligne douanière, soit de fait, soit par fiction de la loi, quoique soustraites à la juridiction douanière de l'État auquel elles appartiennent politiquement (territoire placé en dehors de la ligne douanière, ou soumis à une juridiction limitée), ne peuvent pas être néanmoins complètement assimilées au territoire étranger ; en échange, pour les parties du territoire étranger incluses dans le territoire douanier d'un État, la situation juridique se présente renversée, en tant que ces parties, tout en étant soumises à la juridiction douanière de l'État auquel elles sont incorporées, demeurent soumises pour le reste à la juridiction de l'État auquel elles appartiennent politiquement. Au cas d'union douanière, les territoires politiques des divers États formant l'Union sont soumis à une juridiction douanière unique et constituent envers tous les autres États un territoire douanier unitaire.

CHAPITRE III

LA FONCTION JURIDIQUE DES MARCHANDISES DANS LE DROIT DOUANIER

SECTION PREMIÈRE.

CONSÉQUENCES JURIDIQUES ENGENDRÉES PAR LES MARCHANDISES ET LEURS FONCTIONS JURIDIQUES.

Les marchandises ne peuvent franchir la ligne douanière sans être présentées à un bureau de douane.

Le propriétaire ou la personne qui le représente peuvent demander le règlement immédiat : dans ce cas, la marchandise ne reste sous la garde de l'Administration que pendant le bref délai nécessaire pour la vérification de la marchandise, pour la liquidation et pour le recouvrement des droits dûs.

Si le propriétaire ne veut pas donner une destination immédiate à la marchandise, elle demeure sous le contrôle de la douane.

L'État exerce donc, par l'intermède de ses agents, un pouvoir absolu de rétention, dans le but d'empêcher que les marchandises étrangères ne puissent être emportées, avant qu'aient été payés les droits de douane ou qu'ils aient été valablement garantis.

Ce pouvoir n'est pas limité aux seules marchandises en consignation à la douane, mais il s'étend aussi à celles débarquées sur les quais des ports ou déchargées dans les gares, ainsi que sur celles qui se trouveraient dans les wagons ou autres véhicules — en un mot, il s'étend à toutes les marchandises qui, du point de vue de la loi douanière, sont considérées présentées à la douane.

Ce pouvoir de rétention ne peut être exercé :

A) Sur les marchandises qui se trouvent encore à bord des navires ou dans les canaux de déchargement, puisque pour celles-ci c'est le capitaine du navire qui est responsable envers la douane. Ces marchandises peuvent être, le cas échéant, soumises au séquestre si les formalités du manifeste ne sont pas remplies.

B) Sur les marchandises nationales destinées à sortir du territoire douanier de l'État.

La douane se borne à les surveiller dans le but d'empêcher l'embarquement ou l'envoi vers le territoire étranger, avant qu'elles aient été déclarées ou vérifiées et avant qu'ait été remis au propriétaire le bulletin correspondant à la destination douanière des marchandises.

Le pouvoir de rétention cesse :

a) sur les marchandises étrangères non encore placées sous la garde de la douane et qu'on réexpédie directement à l'étranger ;

b) Sur les marchandises étrangères placées sous la garde temporaire de la douane et que le propriétaire veut réexpédier à l'étranger après satisfaction de toutes les prétentions émises par l'Administration, en sa qualité de dépositaire ;

c) Sur les marchandises pour lesquelles ont été satisfaites toutes les prétentions de l'Administration, par rapport à la destination douanière donnée aux marchandises ;

d) Sur les marchandises pour lesquelles, conformément à la loi, l'Administration acquiert le droit de gage. Dans ce cas le pouvoir de rétention fait place à un droit qui est bien plus fort, par les conséquences juridiques qu'il engendre.

Pourtant les deux institutions sont rigoureusement distinctes, toute confusion entre elles pouvant entraîner de graves erreurs d'interprétation et de construction ;

Nous nous occuperons du droit de gage après avoir épuisé l'examen du pouvoir de rétention ; pour le moment il suffira de considérer, que tandis que la rétention est destinée à assurer une dette éventuelle, le droit de gage tend à garantir un droit effectif déjà existant¹ ;

e) Sur les marchandises soumises au séquestre, dans

1. Achille Cutrera, *Principii di Diritto e Politica Doganale*.

ce cas encore, la rétention cesse pour faire place à un droit plus fort ;

f) Sur les marchandises dont l'autorité judiciaire réclame la consignation comme constituant le corps du délit.

La cessation du pouvoir de rétention entraîne l'obligation de consigner les marchandises à la douane ; la consignation prend une forme tangible, dans le cas seulement des marchandises placées sous la garde temporaire, tandis que pour celles restées sur les quais des ports ou dans les gares la consignation est présumée par le seul fait de la délivrance du document douanier de libération.

Les marchandises pour lesquelles a cessé le droit de gage ou celui de séquestre, peuvent passer dans le pouvoir de rétention de la douane, toutes les fois qu'elles demeurent sous la garde de la douane, par le fait du propriétaire qui n'en opère pas le retrait immédiat.

Pour plus de clarté, il est nécessaire d'observer que d'ordinaire la douane prend en consignation les marchandises étrangères suivantes :

a) Celles arrivées aux bureaux de terre, alors que pour un motif quelconque le dédouanement ne peut pas être accompli de suite ;

b) Celles arrivées par voie de terre d'une autre douane avec acquit-à-caution, y compris celles expédiées en transit et qui ne sont pas réexpédiées de suite à l'étranger. Celles arrivées par voie de terre et débarquées,

quelle que soit leur destination ultérieure, lorsqu'elles se trouvent sur les quais depuis un certain temps ou qu'elles n'aient pas été introduites dans des magasins spéciaux fournis par le capitaine.

La prise des marchandises sous la garde temporaire n'est pas une obligation pour l'Administration douanière, mais une faculté subordonnée à l'existence de magasins *adéquats* et suffisants pour la bonne conservation des marchandises.

Comme conséquence du pouvoir de rétention, il est interdit au propriétaire d'user des marchandises, et cette interdiction dure tant que dure ce pouvoir ; à sa cessation, et si un droit de gage ou de séquestre ne vient pas s'y substituer, prend fin aussi l'interdiction et le propriétaire acquiert l'entière disposition de la marchandise.

Durant tout le laps de temps que les marchandises sont soumises au pouvoir de rétention, la douane ne peut, d'aucune façon, procéder à l'ouverture des colis, pour constater leur contenu.

Si une telle nécessité se présentait, il faudrait demander l'intervention de l'autorité judiciaire.

SECTION II

ANALYSE JURIDIQUE DU DROIT DE RÉTENTION

EN DROIT DOUANIER.

Le pouvoir de rétention a un contenu essentiellement négatif, car tandis qu'il ne confère à l'Administration

aucun droit de jouissance sur la marchandise, il nie le même droit au propriétaire.

Mais si son contenu est négatif (pouvoir de refuser la remise de la chose), son but peut être positif. En effet, la douane, quoiqu'elle ne tende pas par l'exercice de ce pouvoir à garantir un droit actuel de créance, puisque ce dernier n'existe pas encore et n'existera peut être jamais, entend pourtant garantir un droit de créance futur ou même éventuel.

Le pouvoir de rétention qui est, en matière fiscale, une institution juridique prévue seulement par la législation douanière, ne doit pas être confondu avec le droit de rétention prévu par le Droit privé, quoiqu'il puisse présenter avec ce dernier des analogies assez importantes.

Dans le Droit privé, le droit de rétention est fondé sur le concours de deux éléments essentiels : la détention de la chose et l'existence d'une créance connexe avec la chose détenue.

Dans le droit douanier, en échange, le droit de rétention exerce son efficacité, même lorsque la détention de la marchandise fait défaut à l'Administration douanière et quand même il n'existerait pas une connexion entre la créance et la marchandise placée sous son contrôle. Lorsque la douane prend la marchandise en consignation, mais alors seulement, la rétention présente une analogie plus grande avec le droit de rétention que le Droit civil concède au dépositaire, jusqu'au paiement intégral de tout ce qui lui est dû, à cause du dépôt.

Il est évident, que si l'Administration devient le dépositaire de la marchandise, les deux conditions (la détention de la chose et la connexion de la créance avec la chose détenue) sont accomplies. En effet, en gardant la marchandise dans sa possession, en la transportant dans ses magasins et en la mentionnant dans ses registres, la Douane acquiert par ces faits, une créance *occasione rei et rei junctum*, envers le propriétaire de la marchandise, une créance actuelle, proportionnée au temps durant lequel la marchandise reste dans les magasins de la Douane et à la quantité de cette marchandise.

Cette créance est connexe à la marchandise, surgit automatiquement et est indépendante de toute autre créance qui pourrait naître, comme suite de la destination douanière donnée à la marchandise. Cette créance possède une vie propre et l'Administration peut la faire valoir, tant dans le cas d'une marchandise exempte de droits, que dans le cas auquel le propriétaire voudrait la réexpédier à l'étranger, ou voudrait la détruire parce qu'elle serait avariée.

Lorsque la marchandise n'est pas prise en consignation par la Douane mais demeure sur les quais des ports ou dans les gares, la détention de la chose et la créance connexe avec la chose détenue n'existant pas, les éléments essentiels sur lesquels se fonde le pouvoir de rétention du Droit privé font défaut. Là, le caractère public de ce pouvoir est évident et se résoud dans l'obligation

de l'Administration, d'empêcher que la marchandise soit enlevée de la place où elle a été déchargée.

Une fois son contenu déterminé, il nous sera facile d'établir la nature juridique du pouvoir de rétention. Il faut éliminer la possibilité d'un droit réel, du moment que — comme nous l'avons vu — il n'est pas possible de la comprendre, ni parmi les droits réels de jouissance, ni parmi les droits réels de garantie, parce que le contenu de ce pouvoir n'est pas un droit d'obligation par soi-même (une créance effective pouvant faire défaut à l'Administration). Pourtant, attendu que le but pratique de ce pouvoir c'est celui de conférer un moyen de tutelle pour une créance éventuelle, on ne peut pas constater qu'il s'agit d'une exception *in rem* et que, comme tel, le pouvoir de rétention donne lieu à une obligation correspondante *propter rem*. A cause de cette obligation, le propriétaire ne peut enlever la marchandise de l'enceinte de la Douane, sans avoir démontré auparavant qu'il n'a aucune dette envers la Douane (marchandises non sujettes aux droits de douane, marchandises à réexpédier directement à l'étranger, etc...), ou, si une dette est née, avant qu'il ne prouve l'avoir acquittée. Cette obligation ne pèse pas seulement sur le propriétaire comme tel, mais aussi sur l'ayant-cause (héritier, curateur, cessionnaire, etc...) et sur le créancier poursuivant.

Si on considère le pouvoir de rétention comme un moyen de tutelle d'un droit éventuel de créance, il s'en suit qu'il est objectivement indivisible, dans ce sens que

le propriétaire ne peut exiger que lui soit remise une partie de la marchandise, avec la réserve de satisfaire à la dette totale au moment où il retirera le reste : pour chaque quote-part de la marchandise dont il demande la délivrance, il doit tout d'abord acquitter la dette en connexion avec la quantité de marchandise à retirer.

Dans ce fait, il faut voir un des caractères qui distinguent le pouvoir de rétention réservé à l'Administration douanière, du droit de rétention prévu par le Droit privé : ici la remise partielle de la chose au débiteur est possible, lorsque la partie qui reste dans le pouvoir du créancier est considérée suffisante pour garantir la créance ; en échange, la Douane ne peut jamais délivrer une partie de la marchandise si la créance afférente à cette partie n'est pas satisfaite ; pour la Douane le pouvoir de rétention n'est pas substantiellement un droit, mais un devoir¹.

Quelles obligations assume la Douane, par le pouvoir de rétention ? Ces obligations dérivent directement du concept même de rétention et sont comprises dans l'obligation générique de garder la marchandise qui se trouve en son pouvoir.

Pourtant il est évident que cette obligation ne peut s'étendre à toutes les marchandises présentées à la douane, comme étant sujettes au pouvoir de rétention, mais doit se limiter à celles que la Douane a prises en consignation.

Quoique la Douane ait le devoir de veiller encore sur

1. A. Cutrera, p. 41.

les marchandises non prises en consignation, elle doit le faire non pas dans l'intérêt du propriétaire ou du transporteur, mais seulement dans son propre intérêt fiscal ; elle ne peut jamais être responsable, ni de la perte, ni des avaries que la marchandise pourrait subir, sauf s'il s'agissait de la perte ou des avaries imputables au fait même de l'Administration.

Il en est autrement pour les marchandises prises en consignation, que la Douane a le devoir étroit de garder, non seulement pour la défense de l'intérêt fiscal, mais aussi — et principalement — pour la sûreté des intérêts du propriétaire et du transporteur.

Lorsque la Douane a pris en consignation les marchandises, l'institution de la rétention, quoique n'étant pas équivalente au dépôt prévu par le Droit privé, présente néanmoins avec lui de fortes analogies ; ainsi en l'absence de prescriptions explicites dans la loi douanière, nous pourrions tirer d'utiles enseignements du Droit privé, à la condition que les normes de ce Droit soit adaptées avec précaution à l'institution de la rétention en Droit douanier.

Dans le dépôt privé, la chose est toujours restituée à celui qui l'a confiée au dépositaire sans que celui-ci puisse s'enquérir sur la qualité de propriétaire du déposant ; dans le Droit douanier, la personne qui consigne les marchandises a une importance assez secondaire : en échange, il est très important de connaître la personne à laquelle la marchandise doit être remise, car

l'Administration peut être rendue responsable de la remise de la marchandise à une personne qui n'en avait pas la libre disposition.

Rarement la Douane reçoit la marchandise du propriétaire même, car par suite de l'organisation moderne des transports, les transporteurs font d'habitude la consignation et ceux-ci par le fait même de la consignation sont libérés tant envers la Douane, qu'envers les propriétaires.

A ce moment naît l'obligation de la Douane de remettre la marchandise au propriétaire et de la remettre dans l'état où elle lui a été remise.

La question est plus complexe dans le cas de perte ou de détérioration survenues pendant le séjour de la marchandise dans les magasins douaniers.

Si la perte ou la détérioration étaient dues au cas fortuit imprévisible, il n'est pas douteux qu'aucune responsabilité ne pèse sur la douane, à cause du principe *casus nemo praestat* ; donc, au cas de perte totale, la Douane ne doit rien remettre au propriétaire et dans celui de perte partielle, elle doit restituer la marchandise dans l'état où l'a réduite le cas fortuit. Si le cas fortuit était prévisible, la responsabilité de la Douane demeure entière, parce que dans ce cas la perte et la détérioration sont dues plutôt qu'au cas fortuit, à la négligence de la Douane, qui n'a pas su prévoir, ou tout en prévoyant n'a pas su employer à temps les moyens aptes à éviter tant la perte que la détérioration.

L'Administration est responsable encore envers le propriétaire de la marchandise du vol total ou partiel, parce que le vol ne peut être considéré, ni comme cas fortuit, ni comme force majeure et que même si on voulait le considérer ainsi il s'agirait en tout cas d'un cas fortuit prévisible, donc imputable à la douane pour sa *culpa in custodiendo*.

Naturellement, dans les cas de perte totale par cas fortuit imprévisible, les droits de douane sur les marchandises perdues ne sont pas dus ; ils sont dus sur ceux qui restent après perte partielle, ils sont dus aussi sur les marchandises détériorées que le propriétaire ne préfère pas détruire. Penser qu'on puisse prétendre le paiement pour les marchandises totalement perdues, serait un non-sens, du moment que la loi permet la destruction de celles avariées, destruction par laquelle le propriétaire se libère de l'obligation de payer les droits ¹. Et pourtant, il y a des auteurs qui affirment ce principe, en le fondant sur le concept que l'État a toujours droit aux droits sur les marchandises qui ont franchi la ligne douanière. Par la suite nous verrons mieux que ce principe, dont on a tiré tant d'autres conséquences de responsabilité, est erroné ; pour l'instant il suffit de dire, que le simple passage de la ligne douanière n'est pas suffisant pour établir la présomption de la destination à la consommation interne.

Cette présomption ne pourrait être fondée, que lors-

1. Loi roumaine, des douanes, art. 16 et 132.

que la perte, même partielle, est due au vol : dans ce cas, l'Administration est autorisée à prétendre de l'employé (à la faute ou au dol duquel le vol serait imputable), en dehors des dommages dûs au propriétaire, le paiement des droits de douane réels ou présumés pour la quantité de marchandise dérobée. En échange, dans tous les autres cas de perte, dans lesquels le défaut de passage dans la consommation est confirmé, l'obligation de payer les droits est exclue¹ et l'obligation que la marchandise détruite est à considérer comme consommée n'est pas valable.

La marchandise doit être remise aux personnes qui en sont les propriétaires. Pourtant, si ceux-ci étaient devenus interdits, incapables ou faillis, ou s'ils étaient morts, seuls peuvent demander la remise de la marchandise, ceux qui en ont la représentation légale.

Ne peuvent être remises à leurs propriétaires :

a) Les marchandises qui, en vertu d'une sentence passée en force de chose jugée ou munie de la clause d'exécution provisoire, doivent être remises au créancier du propriétaire ou au propriétaire revendiquant ;

b) Les marchandises qui forment l'objet d'un séquestre conservatoire de la part d'un ou de plusieurs créanciers du propriétaire : dans ce cas, la délivrance de la marchandise est suspendue jusqu'à la signification de la sentence de validation du séquestre ; ensuite, l'Administration se conformera au dispositif de la sentence ;

2. Loi roumaine, des douanes art. 67 et 78.

c) Les marchandises pour lesquelles on ne prouve pas que le propriétaire ou son ayant-cause aient entièrement satisfait à leur dette envers le transporteur, conformément au contrat de transport.

L'interdiction de la délivrance prononcée par la sentence est efficace, même si la marchandise n'était pas prise en consignation par la Douane ; en échange, l'interdiction existant en faveur du voiturier n'est efficace, que pour les marchandises placées sous la garde temporaire de la Douane.

SECTION III

LE DROIT DE GAGE.

L'art. 3 de la loi roumaine sur les entrepôts établit que les marchandises non sujettes à confiscation garantissent à l'Administration le paiement des droits, des amendes, et des frais de toute espèce, qu'elle doit encaisser de préférence à tout autre créancier.

En vertu de cet article (qui du reste ne fait que répéter le concept contenu dans l'art. 1739 Code civil Roumain et dans l'art. 2102 Code civil Français et dans l'art. 1958 Code civil Italien, lequel prévoit, expressément, le privilège de l'Administration), la Régie a sur la marchandise un droit de gage privilégié, lequel, comme tout autre droit réel de garantie, ne peut exister que pour une dette liquide et exigible.

Le droit de gage c'est donc un droit accessoire, que

l'État peut faire valoir seulement lorsque l'obligation principale est née ; les marchandises, rigoureusement parlant, ne peuvent devenir l'objet du gage, que lorsqu'il existe vis-a-vis de l'Administration un débiteur douanier.

Traitant de la procédure douanière, nous verrons comment, à la prétention potentielle de l'État à l'impôt, se substitue un droit de créance effectif.

Quoique l'exercice du droit de gage comporte la détention de la marchandise, le droit de gage et le pouvoir de rétention sont rigoureusement distincts.

Avant tout, il faut considérer que dans le gage, la détention de la marchandise n'est pas un moyen de garantir par lui-même, mais une condition exigée par la loi pour l'exercice de ce droit.

Le pouvoir de rétention a pour objet toutes les marchandises présentées à la douane, tandis que le droit de gage naît seulement sur celles pour lesquelles il existe une dette douanière, même si les marchandises n'étaient pas prises en consignation par l'Administration, car — comme nous l'avons dit — cette dernière circonstance n'a d'influence que pour déterminer une responsabilité possible de la Douane, en cas de perte ou de détérioration des marchandises. Ensuite, comme le dit M. Cutrera¹, à la différence du pouvoir de rétention, le droit concédé à l'Administration est un véritable droit réel

1. A. Cutrera, p. 45.

de garantie, parce que sa fonction n'est plus celle de tuteller un droit de créance éventuel, mais celle d'assurer à l'État la satisfaction d'une créance déjà née : il en résulte, que tandis que le pouvoir de rétention ne confère à l'Administration d'autres facultés que celles de refuser la délivrance de la marchandise, d'où son caractère d'exception dilatoire¹, le droit de gage confère à la douane le *jus persequendi* et le *jus praelationis*, en vertu desquels elle peut, dans le cas de défaut de paiement, mettre aux enchères la marchandise et prélever sur le prix obtenu, de préférence à tout autre créancier même gagiste, la somme correspondant à sa créance pour les droits, amendes et frais.

Le droit de gage dans le droit douanier, à l'instar du pouvoir de rétention, n'a pas le caractère d'un *exceptio non adimpleti contractus*, mais il a de commun avec celle-ci, le fait de la détention de la marchandise : l'*exceptio non adimpleti contractus* a son fondement dans la libre convention des parties et elle est toujours la conséquence d'un rapport d'obligation bilatéral, dans lequel l'exécution de la créance de l'une des parties c'est la cause de la créance de l'autre². Celui qui a l'obligation de livrer la chose vendue, ou de rendre la chose acquise avec le pacte de reméré, peut refuser la livraison ou la restitution, dans le cas de défaut de paiement de la part de l'acheteur ou du vendeur à remérer ; or, dans les rap-

1. Coviello, *Manuel de Droit civil*, partie générale, p. 519.

2. Voir Capitant, *De la Cause*, Paris, 1927.

ports du Droit privé, celui qui refuse la remise de la chose, exerce un droit auquel il pourrait aussi renoncer et il exerce ce droit sur une chose qui lui appartient encore. En échange, le droit de gage douanier a son fondement dans la loi, qui par le pouvoir de rétention a voulu empêcher que les marchandises pénètrent dans la libre circulation, avant qu'ait été payé le droit de douane. Par le droit de gage, la loi a voulu donner à l'Administration un moyen de garantie de la récupération de sa créance. Ces droits seront exercés non pas sur sa propre chose, mais sur la chose d'autrui. Le droit de gage douanier n'est pas fondé sur le contrat et ne garantit pas une obligation principale dérivant du contrat : c'est un gage légal qui, tant par la façon dont il est constitué que par la manière dont il est exercé, présente une certaine analogie (quoique la cause en soit différente), avec le droit de gage concédé à l'aubergiste sur les effets du voyageur, pour la garantie de ce qui lui est dû pour le loyer et les fournitures¹ et avec celui concédé au voiturier sur les effets transportés pour les frais de transport, de douane ou d'impôts². Entre le droit de gage de caractère juridique privé et le droit de gage prévu par la loi douanière il y a ces différences décisives et substantielles : le premier confère un vrai droit, c'est-à-dire un pouvoir de vouloir, que le créancier peut exercer d'une façon bénigne, envers le débiteur ou ne pas l'exercer : donc, la

1. L'art. 1730 du Code Civil Roumain, l'art. 210, C. civil français.

2. L'art. 1958, Code civil italien, l'art. 412, Code de Commerce.

chose qui forme l'objet du gage peut être restituée au débiteur (ou aux tiers), avant l'échéance ou avant l'accomplissement de la condition ou avant le paiement ; le créancier peut, à tout moment, renoncer à la garantie de la créance et peut accepter une chose autre que celle constituée en gage.

Tout au contraire, les marchandises, une fois devenues l'objet du gage douanier, ne peuvent plus être restituées au propriétaire, avant qu'il n'ait satisfait à la dette ; l'Administration ne peut jamais renoncer à la garantie établie par la loi et ne peut recevoir en échange une autre marchandise, même de plus grande valeur, ni accepter aucune fidéjussion personnelle. L'exercice du droit de gage c'est un devoir pour l'Administration.

La marchandise, une fois devenue l'objet du gage, est indivisible et cette indivisibilité est plus rigoureuse que celle qui existe dans le pouvoir de rétention ; car, pendant qu'ici le propriétaire peut exiger la restitution d'une partie de la marchandise, tout en satisfaisant à la dette douanière inhérente, dans le droit de gage on ne pourra retirer aucune partie de la marchandise qui forme l'objet du gage, même si le propriétaire était disposé à payer la quote-part de la dette douanière qui pèse sur la partie de marchandise qu'il veut retirer, car de ce fait il pourrait résulter une lésion de la créance de l'Administration, spécialement lorsque toutes les parties de la marchandise ne sont pas d'égale valeur ; d'où la conséquence, qu'il ne pourrait être concédé le fractionnement des dé-

clarations douanières, après que la douane eût entrepris la vérification de la marchandise déclarée.

L'indivisibilité du gage est efficace, même envers les héritiers du propriétaire de la marchandise, nonobstant la divisibilité de celle-ci : par cela, un des héritiers ne peut demander la restitution de la quote-part des marchandises qui lui échoient par le droit de succession, en payant la dette afférente ; il ne peut, non plus, demander seul la remise de toute la marchandise, en payant la dette totale.

L'indivisibilité du gage correspond à l'indivisibilité de la créance de l'Administration.

La Douane a l'obligation de garder les marchandises soumises au gage et répond des avaries et des détériorations, dans les modes et dans les limites établies pour les marchandises soumises au pouvoir de rétention.

Tout usage des marchandises qui forment l'objet du gage douanier est interdit.

SECTION IV

LE DROIT DE SÉQUESTRE DOUANIER ET SA NATURE JURIDIQUE.

L'Administration douanière a encore un pouvoir de séquestre sur les marchandises par rapport auxquelles le propriétaire et le transporteur ont une responsabilité pour infraction aux dispositions de la loi, ou pour fraude tentée au paiement des droits pesant sur ces marchan-

disés ; dans ce dernier cas, le pouvoir de séquestre s'étend aussi aux moyens de transport.

A la différence du séquestre civil, qui doit toujours être ordonné par le juge, le séquestre douanier a le caractère d'un séquestre légal, c'est-à-dire d'un séquestre que l'Administration accomplit en vertu d'un pouvoir à elle conféré par la loi.

Il n'est pourtant légalement constitué, s'il n'est pas précédé par un acte administratif ; d'ailleurs, nous verrons, en étudiant le contentieux des Douanes dans la législation douanière roumaine, qu'il n'y a pas de peine sans procès-verbal (cette règle est actuellement abrogée en France)¹.

Le séquestre a la valeur d'un acte conservatoire et représente une garantie réelle pour une créance éventuelle de l'Administration, pour les droits, amendes et frais dus par le contrevenant ; il a une certaine analogie avec le pouvoir de rétention, mais en diffère, par le fait que dans le pouvoir de rétention aucune responsabilité pénale n'est esquissée.

Il diffère ensuite du gage, puisque celui-ci confère toujours à l'Administration les droits d'exécution et de préférence, tandis que les marchandises séquestrées, en général², ne peuvent être vendues tant que la contestation qui donnait lieu au séquestre se trouve *sub judice*.

1. Allix, *Cours de Doctorat*, 1929-1930.

2. Cette différence n'existe pas dans le Droit roumain où la loi douanière autorise l'Administration de vendre les marchandises séquestrées ou confisquées avant que la Justice ne se soit prononcée sur le bien fondé de la confiscation ou du séquestre (voir, *infra*).

Ce principe n'est pas infirmé par les exceptions inscrites dans les lois douanières roumaine et française, car la loi ne fait que consentir à ce que, à la garantie fournie par les objets séquestrés (marchandise ou moyens de transport) se substitue le dépôt d'une somme égale à leur valeur ; en second lieu, la loi en autorisant la vente des objets susceptibles de dépérissement ou dont la garde est difficile ou coûteuse, a entendu pourvoir à ce que la valeur des choses séquestrées ne soit pas diminuée.

L'état de séquestre cesse :

a) Par suite de l'annulation du procès-verbal de contravention dressé par l'Administration ou par suite de la sentence rendue par les magistrats ou par l'Administration même¹ : dans ce cas, les moyens de transport sont restitués au propriétaire, mais, en échange, les marchandises sont retenues jusqu'au paiement des droits de douane qui seraient dus, sauf le cas où le juge est appelé à décider si les droits sont dus : lorsque la sentence déclare les droits non dus, les marchandises séquestrées seront restituées aussi.

Si les marchandises restent encore sous le contrôle de la Douane, au pouvoir originaire de séquestre se substitue, suivant les cas, un droit de rétention ou un droit de gage.

b) Par suite de la décision administrative ou de la

1. En Roumanie, c'est l'Administration même qui tient lieu de première instance, voir, *infra*.

sentence du juge qui admettent la responsabilité pénale du propriétaire des objets séquestrés et prononcent la confiscation, tous les objets sont confisqués par l'Administration : dans ce cas, le séquestre ne sert pas à garantir le paiement des droits, amendes et frais, mais à rendre possible l'exécution d'une cause de la décision ou de la sentence.

Si la confiscation n'est pas prononcée, les objets confisqués en vertu de la loi douanière constituent un gage privilégié en faveur de l'Administration ; pourtant, tandis que les marchandises séquestrées garantissent le paiement des droits de douane, des peines pécuniaires et des frais de toute espèce, les moyens de transport garantissent seulement le paiement des amendes et celui des frais.

Les impôts de douane, comme nous le verrons, sont proportionnés à la quantité, à la qualité et à la valeur des marchandises importées ou exportées, qui peuvent, par cela, servir à établir dans le cas particulier concret, le montant de l'impôt dû par le contribuable.

CHAPITRE IV

LE TARIF DOUANIER ET SA STRUCTURE

SECTION PREMIÈRE.

STRUCTURE DU TARIF.

La base d'application des droits de douane est constituée, essentiellement, par le tarif douanier.

C'est, en effet, le document essentiel en matière douanière, puisqu'il contient la nomenclature des objets taxés, à l'importation ou à l'exportation et l'indication des droits, dont sont passibles les marchandises.

Ce tarif est constitué par l'ensemble des droits en vigueur ; c'est l'état où sont inscrites toutes les marchandises sujettes aux droits, avec la quotité de ces droits.

Il est dressé, tant en Roumanie qu'en France, sur deux ou plusieurs colonnes consacrées aux droits applicables d'après le tarif général, le tarif minimal et les tarifs intermédiaires.

Le tarif douanier se complète par d'autres ouvrages

comme le répertoire général et les notes explicatives, dont l'ensemble constitue, à proprement parler, le tarif douanier ; à ces documents s'ajoutent en France ce qu'on appelle les observations préliminaires.

§ 1.

Le Répertoire général.

Le Répertoire général contient la nomenclature des marchandises, d'après leur dénomination commerciale habituelle, rangées par ordre alphabétique.

Cette dénomination peut être différente de celle employée dans le tarif.

Il indique pour chacune des marchandises l'article correspondant dans le tarif.

C'est une sorte de table des matières, comme dit M. Allix, ou un véritable dictionnaire, qui permet de consulter facilement ce tableau.

Enfin le répertoire détermine pour les marchandises qui (n'étant pas nomément tarifées), ne figurent pas au Tableau des droits (le Tarif des droits) le régime à appliquer à chacune d'elles, d'après les assimilations prononcées à leur égard.

§ 2.

Les notes explicatives.

Les notes explicatives, ainsi que leur nom l'indique, fournissent le commentaire explicatif du Tableau des droits (tarif douanier) ; elles s'attachent principalement,

en s'appuyant sur les éléments du travail législatif et sur les avis du Comité consultatif, à éclairer certains points de détail et à définir, avec exactitude, les différentes rubriques du tarif, c'est-à-dire à préciser les caractères distinctifs des produits, rentrant dans une rubrique déterminée,

Les notes explicatives, en dehors de leurs indications techniques, mentionnent également le cas échéant, les instructions à suivre pour la vérification des marchandises, les formalités à remplir pour certaines d'entre elles etc... Elles intéressent, non seulement les personnes qui sont en rapport avec la Douane et qu'elles éclairent sur le sens des rubriques du Tarif mais aussi, et surtout, les vérificateurs de Douane qui doivent les connaître d'une façon approfondie. En France, leur texte a été consacré par l'arrêté ministériel du 22 octobre 1921.

§ 3.

Les observations préliminaires.

Elles groupent dans un ordre méthodique toutes les dispositions légales ou réglementaires relatives à l'application du tarif et constituent un résumé d'ensemble de la législation douanière, exposant les règles générales, les régimes spéciaux, les régimes conventionnels. Les observations préliminaires traitent également des taxes diverses dont le service des douanes assure la perception indépendamment des droits de douane proprement dits : taxes sur le chiffre d'affaires, taxes des commission-

naires et transitaires en douane, taxes représentatives de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, droits de navigation, etc...

Le texte des observations préliminaires et celui des notes explicatives sont tenus à jour en France, par le moyen des cartons modificatifs envoyés aux agents, qui les découpent et les collent à la place du texte modifié.

Les notes explicatives et les observations préliminaires ont la valeur d'instructions adressées au Service, c'est un guide destiné à faciliter aux agents l'exécution de leur fonction.

Ceux-ci sont tenus de s'y conformer, mais les redevables peuvent toujours s'adresser aux Tribunaux, s'ils estiment qu'une de ces dispositions est illégale¹.

En France, la modification du texte législatif concernant les Douanes a été effectuée par le décret du 28 septembre 1926, mais il ne faut pas confondre les observations préliminaires avec la codification, car tandis que cette codification comprend les textes législatifs en vigueur, les observations préliminaires résument tous les textes intéressant les Douanes, non seulement les lois, mais aussi les décrets, les instructions et les circulaires administratives.

Malheureusement, les services roumains ne procèdent à la rédaction de ces documents si utiles pour l'application méthodique des dispositions de la loi douanière. On les remplace par des circulaires émanant de la Direc-

1. Allix, *Cours de doctorat* 1929-1930.

tion générale et qui, par la nature des choses, sont empiriques et prêtent souvent à des confusions regrettables. La taxe sur le chiffre d'affaires faisant en Roumanie l'objet d'une loi spéciale, l'Administration a confectionné, à l'instar du tarif douanier, un tableau d'application de ces taxes avec renvois aux diverses positions du tarif.

§ 4.

Marchandises omises au tarif.

Malgré le développement considérable qui lui a été donné, le tarif ne contient pas toutes les marchandises susceptibles d'être importées. Mais les produits qui ne figurent pas nomément au Tarif ne sont pas exemptes de droits, tant en législation roumaine qu'en législation française.

A l'entrée, toute marchandise omise au Tarif est assimilée à l'objet le plus ressemblant, dans l'emploi qu'il doit recevoir¹.

Cette assimilation est prononcée par les receveurs et, en France, par les inspecteurs sédentaires.

§ 5.

Les effets de l'assimilation.

L'assimilation n'est valable que pour le cas particulier auquel elle s'applique et n'est jamais définitive, de sorte que les décisions administratives en matière d'assimila-

1. Art. 20, Code français de Douanes et l'article 8 de la loi douanière roumaine.

tion, ne constituent que des instructions réglementaires qui laissent, en France, à l'autorité judiciaire, son entière liberté d'appréciation ; en Roumanie c'est la Commission d'experts qui apprécie sur chaque cas présenté.

Le principe de l'assimilation des marchandises, ou des omissions au tarif s'appuie sur le souci de faciliter les opérations douanières et de ne pas occasionner des retards dans la solution de la déclaration ¹. Nous estimons, que cet instrument est bien dangereux et que bien souvent il pourra donner lieu à des conséquences désagréables, car les différents bureaux peuvent apprécier la même question, de manière différente. De cette façon, celui qui a importé par un bureau, bénéficiera d'une prime sur l'importateur ayant fait entrer la marchandise par un autre point de frontière. En Roumanie, ces résultats fâcheux se rencontrent fréquemment, parce que même la décision de la Commission d'experts qui fait une assimilation n'a pas effet absolu et se limite à l'espèce particulière. Si un nouveau litige surgit sur une question identique, la Commission est libre de rendre une décision différente, et elle l'a souvent fait, soit par le fait que les commissaires n'étaient plus les mêmes, soit parce que les commissaires avaient changé d'avis. Comme l'importateur ne peut se prévaloir, d'aucune façon, de la décision antérieure, nous assistons à de telles perturbations dans l'interprétation du tarif, qu'un retard de quelques jours serait préférable. Nous pensons, que l'as-

1. Art. 8, *Loi des douanes roumaine*.

simulation faite par tout bureau de douane pour les marchandises non inscrites au tarif, devrait être communiquée au Service du tarif et être soumise par la Direction des Douanes (si elle ne l'a pas été par le déclarant) à la Commission d'experts. La décision de la Commission ferait ensuite l'objet d'une circulaire de la Direction, qui procéderait par voie de règlement. Cette procédure nécessiterait une légère modification de l'art. 130 de la loi des douanes roumaine, en vue d'élargir les prérogatives de la Direction générale des Douanes.

SECTION II

LA NOMENCLATURE DOUANIÈRE.

C'est la liste des produits soumis aux droits, chaque produit ou chaque groupe de produits faisant l'objet d'une rubrique, en regard de laquelle figure l'indication du droit, qui lui est applicable.

Le nombre de rubriques tarifaires composant le tarif d'un pays est essentiellement variable. Suivant que le tarif est à tendance protectionniste ou libérale, les droits sont spécifiques ou *ad valorem*, suivant que le pays a ou n'a pas une industrie développée, le nombre des positions sera important ou non.

Les colonies, les pays récemment ouverts à la civilisation, ceux à production essentiellement agricole et ne possédant pas d'industrie développée, ont en général des tarifs douaniers fort simples, composés le plus souvent

de droits *ad valorem*, englobant de grandes catégories de produits.

Au contraire, la plupart des pays (l'Allemagne, la France, les États-Unis, etc...), possédant les industries les plus diverses, au degré extrême du développement, et pour lesquelles une protection douanière est jugée indispensable, ont des tarifs douaniers très « spécialisés », c'est-à-dire comprenant un nombre considérable de rubriques et de positions.

Cette spécialisation s'est développée sans cesse, depuis la fin du XIX^e siècle.

Dans le tarif allemand de 1871¹ il y avait 238 positions, dans celui de 1879, 320 positions ; dans celui de 1902, 1800, dans celui 1925, il y en a 2300.

En France, le tarif de 1892 contenait 1500 positions.

Le Tarif roumain contient 1803 articles. Parmi les tarifs les plus spécialisés, on peut citer le tarif français actuel². Il comprend 6885 positions, sans compter les tarifications spéciales résultant du jeu des notes ou des renvois. Il est divisé, traditionnellement, en 4 parties : produits animaux, produits végétaux, produits minéraux et produits fabriqués. Cette dernière partie est la plus importante. Les produits animaux ne comptent que 190 positions, les produit végétaux 472 et les minéraux 304, tandis que les produits fabriqués en comprennent 5919. Les tissus forment à eux seuls le quart du

1. Allix, *Cours de doctorat*, 1928-1929.

2. Moliérac, *Traité de législation douanière*, p. 31.

tarif (1787 positions). Les ouvrages en métaux comprennent 1168 positions, les fils 977.

Le Tarif douanier roumain adopte une autre division.

Les trois règnes (animal, végétal et minéral) comprennent dans la distribution du tarif les produits fabriqués avec les matières premières provenant d'un de ces divers règnes. Ainsi le règne animal (avec les produits fabriqués dérivés) constitue la première partie du tarif, avec 280 articles, subdivisés en 484 positions. Le règne végétal s'étend de l'art. 281 à l'art. 889 (positions 486-1647) et le règne minéral comprend les art. 860-1561 avec les positions respectives, 1648-2961. Enfin une 4^e partie, s'occupant des divers produits combinés (spécialement des matières chimiques et anorganiques) s'étend de l'article 1562, jusqu'à la fin du tarif (art. 1803) et comprend des positions 2962-3326.

Ce mouvement de spécialisation a pour cause, d'une part, l'adoption des droits spécifiques, pour la plupart des produits et, d'autre part, la nécessité d'adopter ces droits aux formes les plus diverses, sous lesquelles les produits fabriqués peuvent se présenter, de façon à maintenir, dans chaque cas, le taux de protection malgré la différence de valeur existant entre les articles répondant à la même définition.

La spécialisation a encore permis de limiter les bénéfices de certains avantages tarifaires aux produits d'un pays déterminé ou, au contraire, de frapper rigoureusement des articles d'un pays par des discriminations pré-

férentielles ou différentielles, basées sur les caractéristiques les plus détaillées des produits considérés.

Un développement tellement grand de la spécialisation présente de sérieux inconvénients. L'application du tarif est complexe, non seulement pour le service des Douanes, mais surtout pour les redevables. Ceux-ci, en effet, doivent établir leurs déclarations selon les termes du tarif et toute erreur peut entraîner l'application de sévères pénalités.

Le plus souvent, ils ont recours à des spécialistes pour l'établissement de ces déclarations ; mais les importateurs ont aussi besoin de connaître exactement, pour l'établissement de leur prix de revient, les droits applicables aux produits qu'ils veulent introduire et il leur est difficile de consulter le tarif, sans commettre d'erreur.

La nomenclature étant différente dans chaque pays, les mêmes difficultés se présentent lorsqu'il s'agit d'examiner un tarif étranger.

En outre, la discordance des tarifs rend plus délicate la discussion des traités de commerce ; des divergences de vue surgissent fréquemment entre les négociateurs, quant à l'incidence des droits de chacun des tarifs sur les produits de l'autre pays, chaque pays prenant pour base de comparaison des positions qui ne sont pas exactement les mêmes ¹. Enfin, elle empêche toute comparaison rationnelle du niveau des droits de douane dans les différents États.

1. Alix, *Cours de doctorat*, 1-28-1929.

On ne peut pas dire, par exemple, que le tarif d'un pays frappe les ouvrages en métaux d'un droit de X % et celui d'un autre de Y %, car le groupement des positions des ouvrages en métaux est différent dans les deux pays.

Un grand progrès serait réalisé, si les divers pays adoptaient, pour l'établissement de leur tarif, une nomenclature conçue suivant le même plan. La connaissance d'un tarif permettrait ainsi de consulter facilement celui d'un autre pays. En outre, il deviendrait possible d'établir des statistiques commerciales comparables entre elles, ce qui est impossible actuellement et, comme le remarque M. Allix, les ententes sur les traités de commerce seraient plus faciles ; en même temps, l'élimination de la clause de la nation la plus favorisée, serait désormais impossible, par la voie détournée de la spécialisation.

SECTION III

ESSAIS DE RÉFORME DES NOMENCLATURES DOUANIÈRES EN VUE DE LES RENDRE COMPARABLES

Dès avant-guerre, une série de congrès avait déjà émis des vœux en faveur d'une réforme des nomenclatures, pour les rendre comparables.

La recherche des bases uniformes pour tous les pays, des méthodes à adopter pour arriver pratiquement à établir, par une concordance déterminée, l'évaluation

pour chaque produit bien spécifié, des échanges internationaux, n'a pas cessé de faire l'objet des travaux préparatoires accomplis par les fonctionnaires chargés de dresser les tableaux de la statistique douanière de leur pays, cependant que le problème de l'établissement des règles internationales pour le groupement et la terminologie des statistiques douanières était soumis à une étude, qui a duré plus d'un demi-siècle.

Déjà en 1869¹, pour ne pas remonter plus haut, le Congrès international de statistique, tenu à la Haye, formula un vœu relatif à l'adoption d'une nomenclature commune dans les différentes statistiques commerciales. Lorsqu'on réclamait une nomenclature commune dans les statistiques, il était incontestable que c'était, avant tout, la nomenclature des tarifs douaniers qui devait être uniforme, celle de la statistique douanière devant en former la suite naturelle.

Dans ce sens, s'étaient encore prononcés deux congrès : Congrès international de Commerce et d'Industrie tenu à Paris en 1889² et le Congrès international de la réglementation douanière, tenu à Paris en 1900 et 1913³, ainsi que les congrès suivants : Le Congrès de législation d'Anvers de 1894, le Congrès d'expansion de l'économie mondiale de Mons 1905, le Congrès des Chambres de Commerce de Milan 1906.

1. Allard, *L'unification et la réglementation douanière des nations alliées*, p. 17.

2. Allix, *Cours de doctorat*, 1928-1929.

3. Julien Hayem, *La réglementation douanière internationale*.

De leur côté, les Congrès de statistique s'étaient préoccupés de la question

A la suite des deux congrès de Bruxelles en 1910, une convention internationale de statistique avait, même, adopté une nomenclature pour les statistiques internationales, comprenant 5 catégories principales et 180 positions. Cette nomenclature a servi de base, pour la première fois, à l'établissement des statistiques commerciales de 1902, par l'Institut de Statistique international de Bruxelles.

§ 1

L'avant projet de nomenclature du comité d'experts de la conférence internationale de Genève.

Dans un memorandum présenté à la Conférence Economique Internationale¹ de Genève en mai 1927, le docteur Trendelenburg montrait que non seulement on a renoncé dans la plupart des pays au tarif *ad-valorem*, qui comporte une nomenclature très réduite, mais on a augmenté, au sein des tarifs spécifiques qui les remplacent, la spécialisation destinée à rétablir indirectement un classement d'objets d'après leur valeur.

Dans le même ordre d'idées, il faut citer la note du délégué italien M. Di Nola qui a eu comme conséquence, la constitution d'un comité d'experts, ayant abouti à l'établissement de l'avant-projet de nomenclature.

1. C.E.1.32. mai 1927. *Nomenclature et classification douanière. Possibilité d'unifier la nomenclature douanière par le Dr. Trendelenburg.*

Cet avant-projet fournit un cadre général de tarif, et, à l'intérieur de ce cadre, détermine les éléments d'une nomenclature douanière par grandes divisions. Le cadre comprenait 21 sections, et les sections étaient divisées en chapitres, qui sont au nombre de 86. Naturellement, ces 86 chapitres ne sont que des compartiments très larges, à l'intérieur desquels il faudrait, ensuite, poursuivre le travail de classification.

Le plan général se réfère à la classification que l'on trouve dans le tarif actuel français, qui est d'ailleurs bien critiqué par M. R. Fighiera ¹, l'un des plus ardents protagonistes d'un ordre nouveau dans cette matière.

M. R. Fighiera, en critiquant le groupement des produits dans le tarif français, dit : « le vinaigre y prend place dans la catégorie des boissons. Le groupe des « produits et déchets divers » classe les conserves de légumes avec les fourrages pour les animaux, la paille à balai avec les truffes ; la pâte à panier avec les tourbes et les mottes à brûler. Les lampes électriques figurent à la place des verres et cristaux, les dents artificielles avec les jumelles et les microscopes ; les compteurs de gaz figurent aux chapitre de l'horlogerie ».

Ces anomalies sont expliquées, par les modifications très souvent opérées sur la base ancienne, qu'on n'a pas pris la peine de transformer, car l'on se contentait d'intercaler des positions *bis* ou *ter*, ou des subdivisions nouvelles, dans un cadre archaïque.

1. *Etude d'un projet de nomenclature douanière internationale*, brochure publiée par le Comité d'action économique et douanière, Paris, 1929.

Par négligence, par manque de temps, ou encore parce qu'ils envisageaient une réforme globale de leur système tarifaire, nombreux sont les pays qui sont arrivés à une situation analogue.

Chacun d'eux eut-il même rétabli l'ordre chez lui, que la mesure n'aurait pas suffi. La véritable formule est celle de l'unification internationale des nomenclatures, l'élaboration d'une nomenclature commune à l'ensemble des nations commerçantes¹.

Comme nous le disions, le plan général se réfère à la classification du tarif français, en produits des trois règnes (animal, végétal et minéral) et en produits fabriqués ; toutefois, il lui fait subir des modifications assez profondes, de façon à rapprocher les matières premières, des industries qui les mettent en œuvre².

Ainsi, après les deux premières sections (règne animal et règne végétal) viennent les corps gras d'origine animale et végétale, qui forment la troisième section et les produits des industries alimentaires : boissons, liqueurs alcooliques, vinaigre, tabac, etc ... qui forment la quatrième section. On a, ainsi, dans les quatre premières sections les produits naturels et en même temps tous les produits d'alimentation qui résultent du traitement de ces produits naturels. C'est seulement ensuite que sont classés, dans la cinquième section, les produits du règne minéral, auxquels font suite dans la sixième, les produits

1. Robert Guillaun, *Les Problèmes douaniers internationaux et la Société des Nations*, 1930.

2. Allix, *Cours de doctorat*, p. 39, 1929-1930.

chimiques, et dans les sections suivantes les produits des différentes industries. D'autre part, les produits du règne animal et du règne végétal ne comprennent guère, que les produits alimentaires ou de consommation, à l'exclusion de la plupart des matières premières.

Les produits minéraux, de leur côté, ne comprennent que ceux qui sont employés directement, à l'état brut, comme la terre, les pierres, la chaux, le ciment, les combustibles, les minéraux, etc. En effet, les matières premières qui ont un caractère spécialement industriel sont détachées des produits des règnes animal, végétal et minéral, pour être classées dans les sections afférentes à l'industrie qui les utilise. On trouve, ainsi, une section VII : peaux, cuirs, pelleterie et ouvrages de ces matières, une section VIII : caoutchouc et ouvrages en caoutchouc ; une section XIII : métaux communs et ouvrages de ces métaux ; une section spéciale, la section XIV est ouverte aux machines et une autre, la section XVII, aux moyens de transport.

La tâche à laquelle les experts se sont consacrés en premier lieu était la plus aisée ; le travail le plus difficile consistera à remplir le cadre général et à élaborer une classification détaillée, à l'intérieur de chacun des 86 chapitres.

Cette œuvre n'est pas cependant irréalisable¹. On relève, en effet, que sur un point particulièrement délicat, touchant au régime de soies ou des soieries, les deux pays

1. Allix, *Cours de doctorat*, p. 40, 1929-1930.

les plus directement intéressés, l'Italie et la France, ont réussi à se mettre d'accord, par une convention de 28 juillet 1923 et par une nouvelle convention du 19 mai 1924, pour régler leur régime d'une façon uniforme.

§ 2

Questions particulières dont a eu à s'occuper le comité d'experts.

Le comité d'experts a poursuivi ses études en ce sens. Il a eu à régler tout d'abord au cours de ses réunions, un certain nombre de questions particulières : en premier lieu, celle de la classification des marchandises composites. Exemple : le méteil est un mélange de blé et de seigle. Le classera-t-on avec le blé ou avec le seigle ? Comme on ne peut invoquer ici des raisons de principe en faveur d'une solution plutôt que d'une autre, le comité a procédé par voie de décision empirique. C'est ainsi qu'il a décidé, que le méteil sera classé avec le blé.

Il a eu, également, à s'occuper de la difficulté que soulève le classement des pièces détachées de machines, d'appareils, de véhicules, etc. On conçoit, en effet, que ces pièces soient classées avec les machines ou appareils auxquels elles se rattachent¹ ou bien, au contraire, qu'elles soient comprises parmi les pièces et ouvrages en métaux ou autres matières. Le comité a pris, à cet égard, la résolution suivante : les pièces brutes de fonte ou de fer,

1. Ce principe existe pour la taxation des marchandises, dans la législation roumaine.

qui sont des produits de l'industrie mécanique, seront assimilées aux appareils, machines ou véhicules, dont elles sont des organes ou des dépendances.

Enfin le comité a également tranché la question des articles destinés à des usages semblables et fabriqués avec des matières premières différentes : (les isolateurs électriques qui peuvent être fabriqués en verre, en porcelaine, en ébonite, en mica, etc). Doit-on les grouper d'après leur usage, qui est le même pour tous, ou, au contraire, les rattacher aux ouvrages de même nature? Il a été décidé, que sauf certaines exceptions, la matière servira de base au classement ¹.

§ 3

Les principes posés par le Comité d'experts pour l'élaboration des détails de la nomenclature.

D'autre part, le Comité a commencé de préparer le détail des quatorze premiers chapitres de la nomenclature et a posé les principes suivants : les tarifs de tous les pays devront comprendre un certain nombre de positions de base, s'appliquant aux différentes grandes catégories de produits ; ces positions, qui porteront chacune un numéro devront être les mêmes et en même nombre dans tous les tarifs. Elles se complèteraient de positions annexes ou secondes, désignées par une lettre de l'alphabet, dont le nombre, en principe, ne serait pas extensible,

1. Allix, *Cours de doctorat*, p. 45, 1929- 930.

mais pourrait être réduit dans le tarif des pays dont le développement industriel ou commercial n'exige pas que la classification soit poussée dans le détail.

Enfin, à l'intérieur de ces positions secondes, pourront être établies des positions tierces, désignées par un numéro. Les experts ont même prévu la possibilité des positions quartes, qu'ils ont d'ailleurs recommandé d'éviter, autant que possible.

Construire sur ces données les tarifs des différents pays ce serait fournir des points de repère, grâce à leurs positions de base, puisque celles-ci seraient partout identiques et que, d'autre part, les positions secondes ne varieraient pas sensiblement. Depuis lors, le comité a été amené, par les circonstances, à modifier légèrement sa méthode de travail. Après avoir arrêté suivant ces données, la nomenclature des quatorze premiers chapitres, au mois d'août 1928 il aurait dû continuer son œuvre, par l'élaboration de la nomenclature afférente aux corps gras et aux produits des industries alimentaires. Mais sur ces entrefaites le comité économique qui s'occupe de la question de l'abaissement des tarifs douaniers et qui espérait faire aboutir des accords internationaux limités à certains produits déterminés, a demandé aux experts de s'attaquer de suite à l'établissement de la nomenclature-type, pour les produits suivants : 1^o aluminium, 2^o ciments, 3^o peaux préparées et cuirs, 4^o bois et ouvrages en bois, 5^o pâtes à papier. Enfin, au cours de leur dernière session, les experts se sont consacrés à la classifica-

tion des produits chimiques et ont dressé une importante nomenclature, en huit chapitres embrassant toute l'industrie chimique. Basée sur les enseignements scientifiques, cette nomenclature, très différente de la nomenclature française, réalise un progrès par rapport aux classifications existantes¹. Le comité d'experts y a consacré ses séances de juin 1928, 1929, 1930.

La mise en harmonie de la nomenclature douanière internationale est, évidemment, une œuvre assez difficile, mais néanmoins, réalisable². Cette œuvre n'est pas encore accomplie, après 5 ans de travail, à cause de la diversité d'opinion des membres du comité et de la variété politico-économique qu'on rencontre dans ces commissions ; à cette explication il y a lieu d'ajouter l'égoïsme de certaines grandes puissances³.

1. Allix, *Cours de doctorat*, p. 42, 1929-1930.

2. Allix ; E. Néron. « Vers une nomenclature douanière internationale », *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1928.

3. « L'échec de Genève », *Le Temps*, n° 5416.

CHAPITRE V.

LES DIFFERENTS SYSTEMES DE TARIFS DOUANIERS.

La structure interne d'un tarif douanier varie, suivant les besoins financiers et économiques de chaque pays ; ce sont ces besoins qui donnent la directive à la politique douanière et occasionnent des formes très variées, de système de tarifs.

Ces formes peuvent se réduire à trois fondamentales : le tarif unique, le double tarif autonome et le double tarif général et conventionnel.

SECTION I

LE TARIF UNIQUE.

Le tarif unique est adopté par les pays qui font des impôts de douane, un instrument purement financier et par ceux qui s'en servent dans le but de protectionnisme intransigeant : avec le même moyen formel il est possible d'atteindre des fins différentes.

L'adoption du tarif unique dans le but financier seulement comporte, en général, renonciation aux droits protecteurs et les raisons de cette renonciation peuvent être au nombre de deux : ou bien parce que les États qui l'adoptent disposent d'un développement industriel limité ; ou parce que, ayant atteint un degré de développement industriel, ils trouvent convenable de ne pas faire obstacle au commerce étranger. Ceci dans le but de faciliter l'échange des produits manufacturés, dont il dispose en excès, avec les produits agricoles — spécialement des matières premières — dont ils ont besoin.

Dans le premier cas les droits de douane frappent, indifféremment, les produits naturels et manufacturés, tandis que dans le second ils doivent s'attacher de préférence aux produits de large consommation.

Lorsque le tarif unique a un but économique exclusif et principal, il est naturel que l'impôt frappe de préférence les produits dont l'importation nuirait au développement des industries internes.

Le tarif unique, quel que soit son contenu, est appliqué à toutes les marchandises importées ou exportées quels qu'en soient les pays de provenance ou de destination. Théoriquement, il n'admet pas des discriminations ni dans un sens, ni dans l'autre.

Pour qu'une discrimination puisse avoir lieu, il faudra que des motifs spéciaux interviennent : dans ce cas, on aurait un régime d'exception. Par exemple, des discriminations favorables peuvent être faites pour certains

pays, eu égard aux nécessités économiques et géographiques particulières ou aux rapports politiques actuels ou traditionnels. Par exemple : les concessions tarifaires que les Etats Unis font à l'Ile de Cuba, que le Danemark fait à l'Islande, que le Chili concède aux Etats d'Amérique du Sud ou du Centre ainsi que toutes les concessions d'un caractère préférentiel que les États métropolitains ont l'habitude de faire aux colonies et vice-versa.

Des discriminations défavorables peuvent avoir lieu, en échange, contre les États qui usent de tarifs doubles et soumettent aux droits les moins favorables, les marchandises provenant des pays à tarif unique, ou qui leur sont destinées.

Le tarif unique c'est toujours un tarif autonome et exceptionnellement il peut être la manifestation d'une volonté externe, comme nous le verrons en traitant du tarif obligatoire.

SECTION II

DOUBLE TARIF AUTONOME.

Le système du double tarif autonome se propose d'atteindre les mêmes buts, que ceux que (sous une forme plus simple) se propose le tarif unique constitué principalement ou exclusivement de droits protecteurs.

La base du tarif est constituée par deux tarifs, autonomes les deux, dont un (dit général ou maximum) constitue le régime douanier auquel doivent être soumises les

marchandises provenant de pays qui n'ont pas droit à l'application de l'autre tarif dit minimum.

Ce dernier constitue le régime de faveur, à concéder aux pays qui font en échange des concessions tarifaires équivalentes. Entre le tarif maximum et le tarif minimum, il peut exister des traitements intermédiaires, en faveur des pays qui ne font pas de concessions équivalentes au tarif minimum.

On arrive à ces traitements intermédiaires, soit en limitant la concession du tarif minimum à certaines positions du tarif, soit en établissant des pourcentages de réduction sur la différence entre les droits du tarif maximum et ceux du tarif minimum.

La concession du tarif minimum est établie normalement dans des traités internationaux mais elle peut avoir lieu encore dans la voie autonome.

Le système du double tarif autonome, visant à la pleine autonomie douanière, se fonde théoriquement sur les principes suivants :

1° Les droits du tarif minimum comme ceux du tarif maximum peuvent être modifiés à tout moment, lorsqu'on en ressent la nécessité ;

2° Les droits du tarif minimum ne peuvent être ni modifiés ni fixés (garantis) par voie de traités ; ne sont possibles que les réductions faites par disposition interne ;

3° L'obligation prise, soit en voie autonome, soit par voie contractuelle, de concéder le tarif minimum, ne comporte pas d'autres liens que celui de maintenir l'éga-

lité entre tous les États admis à jouir du dit tarif. Mais l'application rigoureuse de ces principes, qui devraient être l'âme du système tout entier, n'a pas été toujours possible ; aussi ce caractère qui devrait donner le plus de valeur au système s'est révélé être son point le plus faible, comme il a été démontré en France, par une longue pratique.

Lorsque la France adopta le système du double tarif autonome, par suite de la nouvelle orientation de sa politique douanière, elle rencontra de sérieuses difficultés dans les discussions avec les autres États, quant à la concession du tarif minimum. Les droits de ce tarif étaient si élevés, qu'aucun État ne se sentait encouragé d'accorder, en échange, son propre tarif minimum. Peu d'États seulement acceptèrent le régime douanier de la France, et ce furent : l'Allemagne, qui était tenue par l'art. 11 du Traité de Francfort, l'Autriche et la Russie, qui étaient très intéressées à ce moment à ne pas perdre le marché français.

Les autres pays préférèrent se soumettre au tarif français maximum, plutôt que de concéder leur tarif minimum.

Le pays le plus combattif fut la Suisse ; comme le tarif français minimum frappait très durement les principaux articles du commerce suisse, elle posa à la France, comme condition pour la concession de son propre tarif conventionnel, la réduction garantie de certains droits de son tarif minimum.

La France s'y refusa, en déclarant que la satisfaction de la demande suisse aurait complètement renversé son système de tarif, fondé sur le principe de l'autonomie des droits.

Les pourparlers furent rompus et il s'en suivit une guerre de tarifs qui a duré jusqu'en 1895 et qui causa des pertes énormes au commerce français, dont les exportations en Suisse déclinèrent de 235 millions francs, en 1891, à 125 millions.

La paix commerciale fût conclue lorsque la France consentit à réduire certains droits du tarif minimum, s'obligeant de ne pas les augmenter pour toute la durée de la convention. D'autres dérogations furent apportées, en faveur de la Russie, de la Roumanie et des Etats-Unis.

Les autres États, qui adoptèrent le système du double tarif autonome, assistèrent aussi à la faillite du principe fondamental.

L'Espagne, où le système fût introduit à partir du 1^{er} janvier 1892, dut concéder des réductions et établir des droits garantis, en faveur de la Suisse, de la Hollande, du Portugal, etc., le 31 octobre 1922 elle le fit pour l'Angleterre et le 15 novembre 1925 en faveur de l'Italie.

La Russie, qui avait adopté en 1893 le double tarif maximum et minimum, fût obligée de réduire le tarif minimum, après avoir traversé une désastreuse guerre de tarifs, avec l'Allemagne. Comme résultat de son expérience, elle abandonna complètement le système du double tarif général, qui servit de base à la négociation des

traités ayant été en vigueur jusqu'à 1914. Le principe n'eut pas une meilleure fortune en Grèce.

La Norvège et le Canada ont adopté le système du double tarif, pourtant les gouvernements respectifs sont autorisés à traiter — comme de fait ils ont traité — avec les autres pays, pour la réduction des droits portés au tarif minimum.

Seuls les Etats-Unis purent se maintenir fidèles au principe de l'autonomie durant la période 1909-1913 pendant laquelle ils ont expérimenté le double tarif autonome, et ceci parce que étant donné les conditions privilégiées de leur économie, il leur était indifférent que certains États n'aient pas accepté leur tarif minimum. Néanmoins, ils durent considérer ce système comme une gêne inutile, puisqu'ils l'abandonnèrent peu de temps après, pour retourner au tarif général modifiable par des accords commerciaux.

Or la violation du principe de l'intangibilité du tarif minimum conduisit, nécessairement, à la modification des principes juridiques sur lesquels était fondé le système du double tarif autonome, dans le sens qu'à ces principes, il a fallu en ajouter d'autres :

1° Tous les Etats auxquels, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, le tarif minimum est concédé, ont le droit de jouir d'une réduction spéciale, faite à un autre État ;

2° Lorsque les droits portés au tarif minimum sont réduits en faveur de l'État, avec l'obligation de ne pas

les augmenter, le gouvernement doit, pour les modifier, dénoncer l'accord ou attendre l'expiration du délai établi.

Il en est de même pour les droits qui n'ont pas été réduits, mais pour lesquels l'obligation de ne pas les augmenter a été prise (droits garantis).

3° Les droits du tarif minimum pour lesquels il n'existe aucun lien spécial purent être modifiés librement, même durant la vie des accords internationaux, sauf le droit des autres parties contractantes de dénoncer les accords, s'il leur était permis de le faire.

SECTION III

LE SYSTÈME DU DOUBLE TARIF GÉNÉRAL ET CONVENTIONNEL.

Le tarif général est autonome et ses droits sont établis dans la mesure qui répond le mieux aux exigences du fisc ou de la politique douanière du pays l'ayant adopté : il aura, par celà, un caractère fiscal dominant, ou protectionniste dominant, suivant que l'une ou l'autre des exigences prévaudra.

Les droits du tarif général, comme ceux du tarif maximum du système déjà examiné, étant donné leur origine formelle, peuvent être modifiés à tout moment et restent en vigueur, tant qu'une autre loi ne les modifie ou ne les abroge pas.

Le tarif général est appliqué aux marchandises origi-

naires et provenant de pays qui n'ont pas droit au tarif conventionnel.

Le tarif conventionnel est l'ensemble des droits convenus avec des États étrangers. Ces droits sont d'habitude plus bas que ceux du tarif général, étant donné que le but de toute convention commerciale c'est celui d'obtenir des réductions tarifaires. Mais ils peuvent être encore égaux ou plus élevés que ceux du tarif général.

a) Ils seront égaux (droits garantis) quand à l'un des États contractants il importe de se prémunir contre une hausse éventuelle des droits portés au tarif général de l'autre contractant.

b) Ils seront plus élevés quand un État, par disposition autonome, trouve opportun de diminuer d'autant les droits de son tarif général, pour les porter plus bas que les droits établis dans le traité ; naturellement, dans ce cas l'importateur ou l'exportateur de marchandises provenant de l'État « conventionné » ou lui étant destinées, auront droit au traitement le plus favorable.

Le système fondé sur le tarif conventionnel est caractérisé par le fait, que les réductions des droits concédées en vertu d'un accord international obligent l'État qui les a concédées de les maintenir inaltérées pendant tout le temps que l'accord est en vigueur ; ces réductions sont valables jusqu'à la cessation de l'accord quelle qu'en soit la cause.

Entre les droits du tarif autonome il y a donc cette différence importante, que tandis que les premiers ne

peuvent être modifiés que par le consentement mutuel des parties contractantes, ceux du tarif minimum peuvent, en général, être augmentés ou diminués par une simple disposition interne et à l'exclusion de toute ingérence de la part des États auxquels le tarif minimum a été concédé, soit spontanément, soit en vertu des traités.

Les droits conventionnels sont établis, normalement, dans les traités de commerce ; ils sont par celà, l'expression des deux volontés concordantes et entrent en vigueur après leur ratification par les organes législatifs.

Pourtant, il n'est pas exclu que ces droits soient établis d'une façon autonome, par exemple : l'Italie, par le décret — loi n° 1545 du 11 juillet 1923, a établi des réductions dont peuvent jouir seuls les marchandises originaires ou provenant des pays admis au bénéfice de la nation la plus favorisée.

Le tarif douanier roumain de 1929 est un tarif général susceptible de réductions par voie de convention.

Le même régime est actuellement en vigueur en Italie avec cette différence particulière, qu'un décret de 1923 autorise le gouvernement d'appliquer des coefficients de majoration aux droits généraux.

SECTION IV

QUEL EST LE MEILLEUR SYSTÈME DE TARIF ?

Cette recherche serait certainement inutile, si nous voulions établir quel est le meilleur système ; elle pourrait donner des résultats positifs, si on se limitait à décou-

vrir quel est le système qui s'adapte le mieux à un pays eu égard aux conditions de son Économie.

De même, une institution politique n'est jamais bonne en elle-même, mais le devient si elle trouve un milieu propice à son développement.

La valeur d'un système douanier est donnée, plutôt que par ses propres mérites, par la somme d'utilité qu'il peut réellement apporter au pays qui l'adopte ; en conséquence, un système de tarif, nonobstant ses défauts, peut être plus avantageux pour un certain pays, tandis qu'un autre système, malgré ses mérites, peut être plus dommageable. Et par cela, le meilleur système de tarif n'est pas celui qui a le plus de qualités ou le moins de défauts, mais celui s'adaptant le mieux à la situation économique du pays qui l'adopte. Ce principe est pleinement confirmé par les faits.

Il est connu, que le tarif unique fiscal a constitué l'aspiration constante des libres échangistes qui voyaient dans ce système le triomphe de leurs saines doctrines économiques. L'exemple lumineux offert par l'Angleterre nous permet de conclure, qu'il ne s'agit pas de la valeur d'un système de tarif, mais de ses utilité et opportunité.

L'Angleterre, depuis presque un siècle, a adopté le tarif unique fiscal, nonobstant le fait que les plus grands États commerciaux avec lesquels elle était en rapport, ont opposé depuis longtemps au commerce anglais de lourds tarifs protecteurs.

Nous ne croyons pas (d'ailleurs les derniers événements le confirme pleinement), que la préférence donnée par l'Angleterre au tarif unique fiscal puisse s'expliquer par de simples motifs doctrinaux.

Ces motifs auraient déjà été mis de côté s'ils n'avaient trouvé une pleine correspondance avec la situation économique anglaise, c'est-à-dire s'ils n'avaient pas été en harmonie avec les exigences industrielles et commerciales de ce pays.

Il ne faut pas oublier que l'Angleterre, nonobstant les progrès des autres Etats, disposait d'une organisation industrielle solide et développée, qui lui permettait de faire face à la concurrence étrangère, sans recourir aux droits protecteurs ; qu'elle a un vaste empire colonial, qui lui consentait l'approvisionnement facile de beaucoup de matières premières et le placement d'une bonne part de sa production ; qu'elle possède pour beaucoup d'articles une position spécialisée et enfin que le peuple anglais est naturellement incliné à préférer, où qu'il se trouve, les produits de son propre pays.

Aujourd'hui, nous voyons comment l'Angleterre a passé du libéralisme économique au protectionisme douanier, non pas parce que les doctrines sur lesquelles il se fonde se seraient révélées fausses, mais parce qu'il ne s'adapte plus aux nouvelles conditions de l'industrie et du commerce anglais, qui ont commencé à sentir la concurrence étrangère.

CHAPITRE VI.

LES DROITS DE DOUANE ET LEUR DISTINCTION

Le droit de douane c'est un paiement en argent, fait en vertu d'une règle légalement déterminée.

Cette réserve vaut pour tout impôt : aucun impôt, dit l'art. 109 de la constitution roumaine ne peut être établi ou recouvré, qu'en vertu d'une loi. D'ailleurs, nous trouvons ce principe fondamental dans presque toutes les législations étrangères.

Pour qu'un impôt soit conforme à la réserve constitutionnelle, il est nécessaire qu'il soit établi par une loi : d'où il résulte, qu'aucune manifestation du pouvoir d'imposer, autre que la loi, ne peut être considérée valable envers les citoyens, sauf si de la part du pouvoir législatif une délégation expresse est intervenue en faveur de l'exécutif.

Cette délégation peut être générale ou spéciale.

Elle est spéciale, si elle a pour objet un impôt déterminé dont on a tracé les limites : dans ce cas, la disposition prise par l'exécutif, pour qu'elle soit constitutionnelle, doit se manifester dans les limites imposées par la loi.

La délégation est générale, lorsqu'elle assume la forme très ample, connue sous le nom de pleins pouvoirs : en ce cas, l'activité de l'exécutif ne trouve des limites que dans les motifs qui ont déterminé la concession de ces pleins pouvoirs : limites d'ordre plutôt politique que juridique.

Les décrets rendus, tant en vertu des pleins pouvoirs que sur une délégation spéciale, doivent être présentés au Parlement pour leur conversion en loi, à moins que, le pouvoir législatif n'ait déjà renoncé préalablement à son droit de ratification.

Dans ce cas, les dispositions de l'exécutif ont efficacité de loi, tant substantielle que formelle, du moment même de leur formation.

La loi qui établit la mesure des droits de douane s'appelle loi du tarif ; le tarif, comme nous le disions *supra*, c'est la liste des droits de douane pesant sur les marchandises importées ou exportées. Ces droits, suivant le but qu'ils se proposent, se distinguent en droits fiscaux et droits protecteurs ; suivant la forme, il y a les droits spécifiques et les droits *ad valorem*.

SECTION I

LES DROITS FISCAUX

On appelle droits fiscaux ceux qui tendent exclusivement à procurer un revenu aux finances publiques, c'est-à-dire ceux qui pèsent sur les marchandises qu'il est impossible de produire à l'intérieur de l'État (à cause des obstacles naturels ou techniques) ou sur des marchandises que (quoique pouvant y être produites) il est plus avantageux d'importer de l'étranger.

La caractéristique des droits fiscaux n'est pas donnée par le quantum de l'impôt, ni par les revenus qu'ils pourraient donner, mais résulte du fait qu'ils pèsent sur des produits dont l'importation ou l'exportation ne peut exercer aucune influence sur le développement des industries nationales.

§ 1

Les droits fiscaux d'importation.

Ces droits pèsent normalement sur le consommateur interne : l'incidence sera totale, s'ils s'appliquent à des produits à caractère de monopole, naturel ou artificiel, ou encore s'il s'agit de marchandises non susceptibles de production illimitée ou soumises à une intense demande de la part des pays importateurs.

L'incidence sera partielle et pourrait même ne pas exister, s'il s'agit de marchandises pouvant être pro-

duites en toute quantité et pour lesquelles il y a excédent d'offre sur la demande du pays importateur ; dans ce cas, spécialement si la production dans les pays exportateurs manque d'organisation et la concurrence y opère librement, l'impôt pourra tomber en tout ou en partie sur les producteurs étrangers.

§ 2

Les droits fiscaux d'exportation

Ces droits tombent, en échange, sur le consommateur étranger, sauf si en faveur de celui-ci n'opère pas la concurrence entre les producteurs internes ou la concurrence entre celui-ci et ceux du pays étranger.

Ceci posé, les droits fiscaux d'importation peuvent être d'autant plus élevés, qu'augmente la demande que les consommateurs internes font des produits qui en sont frappés, et ils sont extensibles jusqu'au point où ils feraient baisser le demande.

A cette limite d'ordre financier, il peut s'en ajouter une autre d'ordre éthique ; si l'article soumis aux droits fiscaux est de première nécessité, le législateur peut trouver juste de ne pas aggraver trop un impôt dont le poids serait ressenti principalement par les classes les moins aisées.

La hauteur des droits fiscaux d'exportation dépend, en échange, de l'intensité de la demande et ce qui court pour en accroître le montant sont l'absence ou la restriction de l'offre, de la part des autres pays exportateurs du même article.

Lorsque la marchandise frappée du droit d'exportation ne constitue pas un monopole naturel ou artificiel du pays exportateur, la hauteur du taux de l'impôt trouve une limite naturelle dans la contraction de la demande de la part des consommateurs étrangers, qui ou bien restreignent la consommation, ou bien trouvent d'autres marchés pour leurs achats.

Si le droit d'exportation frappe un produit de monopole, la limite du droit est donnée par la contraction de la consommation, et puisque les droits fiscaux d'exportation pèsent normalement, ou sur des matières premières que l'industrie interne ne peut absorber entièrement, ou sur des genres alimentaires produits en telle quantité qu'ils excèdent la consommation interne, ils sont rarement élevés, car c'est dans l'intérêt du pays producteur d'en faciliter le placement à l'étranger — et c'est pour cette considération que les droits à l'exportation disparaissent progressivement. Beaucoup d'États en Europe et en Amérique les ont déjà complètement abolis.

SECTION II

LES DROITS PROTECTEURS.

Les droits protecteurs, qui s'appellent encore droits économiques, plutôt que de procurer un revenu aux finances publiques, ont le but de faciliter le développement des industries existantes ou de donner impulsion à la création de nouvelles. La Roumanie s'était dirigée vers cette orientation du protectionnisme industriel.

Si les droits fiscaux ne suscitent pas une aversion particulière, spécialement quand ils ne frappent pas des produits de première nécessité, les droits protecteurs, en échange, ont toujours provoqué de vives critiques.

Les objections d'ordre économique élevées contre ces droits sont connues et on connaît, de même, les arguments qu'on apporte à leur défense : objections et arguments que nous ne pouvons traiter dans le cadre de cet ouvrage limité, mais nous tâcherons d'exposer les termes fondamentaux de la question et d'en indiquer la solution positive.

Les défenseurs du libre échange font état d'un grave argument financier, qu'il est opportun d'examiner.

Le pouvoir d'imposer, disent-ils, est justifié exclusivement par le besoin qu'a l'État de se procurer les moyens adéquats pour la satisfaction des exigences de la vie sociale, et de ce que ces exigences doivent avoir un caractère universel envers les sujets, ils ont tiré la conclusion que les impôts, obéissant à cette haute finalité, doivent être fiscaux seulement et ne peuvent poursuivre d'autres buts.

Si les droits de douane sont établis pour des marchandises qu'on ne peut acquérir qu'en recourant au marché étranger, dans ce cas, l'imposition est pleinement justifiée parce qu'elle concourt à la formation de l'Économie Publique. Mais si l'État a établi ces droits dans le but d'empêcher que les marchandises fassent concurrence sur le marché interne aux produits nationaux, l'impôt

n'est pas susceptible de produire un revenu ou s'il le produit, ce revenu serait infiniment plus petit que la somme des sacrifices pécuniaires qu'il impose aux consommateurs.

En effet, deux possibilités se présentent ici. La première c'est que l'impôt soit établi avec un taux tellement fort, qu'il élèverait le coût de production de la marchandise étrangère et que toute tentative de placement sur le marché interne serait impossible (droits prohibitifs). Dans ce cas, la marchandise étrangère y sera exclue et celle nationale pourra élever son prix de vente du montant — ou presque — de l'impôt : pas un sou ne rentrera dans les caisses de l'Etat, mais l'impôt pèsera, quand même, sur les consommateurs, pour le supplément qu'ils devront payer — supplément qui sera à l'avantage exclusif des producteurs nationaux.

Il se peut encore que malgré l'impôt, la marchandise soit importée ; dans ce cas, tant celles de production extérieure, que celles de production interne, se vendront nécessairement sur le marché interne au même prix. Or, il est connu que le prix du marché est en général réglé par la marchandise ayant un plus grand coût de production¹, et comme les marchandises étrangères — qui ont payé l'impôt — ont un plus grand coût de production, il en résulte que l'État bénéficiera de l'impôt seulement pour les marchandises importées, tandis que pour celles

1. Deschamps, « Histoire des doctrines économiques », *Cours de Doctorat*, Paris, 1928-1929.

produites à l'intérieur, le supplément de prix sera tout à l'avantage des producteurs et tout en défaveur des consommateurs.

Tout ceci non seulement est injuste, mais est encore en opposition avec les principes fiscaux qui justifient le pouvoir de l'État d'imposer.

Comme on le voit, nous sommes en face d'un problème politico-économique qui se réduit à ceci : un impôt peut-il viser d'autres buts que le but fiscal ?

L'impôt c'est pour l'État un moyen : la fin c'est la satisfaction des besoins de ses sujets, dont l'État est l'expression suprême et unitaire.

Mais l'État n'est pas quelque chose restant en dehors ou au-dessus des sujets, pour qu'on puisse concevoir une opposition entre les intérêts et les besoins de l'État et ceux de la société ; seule est possible une opposition entre les besoins et les intérêt de différentes classes sociales.

L'État c'est la société même, juridiquement organisée, mais toutes les classes sociales, dont elle est constituée ne peuvent faire valoir leur volonté par l'intermédiaire de l'État ou ne peuvent pas le faire avec une égale fortune.

Seules les classes économiquement ou politiquement plus fortes ont la possibilité de faire valoir leur volonté, comme volonté de l'État, et par cela, suivant la classe qui domine politiquement, on a une certaine direction de l'activité de l'État.

Celui-ci peut, à certains moments historiques ou en une phase donnée de la constitution économique, laisser

aux sujets la tutelle de certains intérêts et le soin de certains besoins ; il peut, à un autre moment ou sous l'influence d'une autre constitution, se les réserver à lui-même.

La détermination des buts que l'État doit poursuivre, par son activité, ne peut être faite sur la base de critères immuables ou de formules invariables, mais doit être contingente au développement des rapports sociaux d'un peuple donné, à un moment donné de son évolution économique.

Avec le changement de la valeur des forces sociales, change aussi le but de l'État et son activité financière. Rien d'incohérent, donc, envers les principes du pouvoir d'imposer, si l'État destine une partie du revenu de l'impôt à l'avantage exclusif des intérêts particuliers d'une certaine classe sociale soit que la manière même de l'imposition opère comme une force modératrice dans la destination de la richesse, soit qu'elle procure indirectement à certaines classes sociales des utilités particulières aux frais des autres, comme il arrive dans un système de puissant protectionnisme douanier. Or, pour que celui-ci puisse germer, il ne suffit pas de l'exactitude de ces arguments, (que la science économique a repoussé victorieusement depuis longtemps), il faut encore la présence d'une classe, politiquement assez forte, pour faire valoir ces intérêts particuliers, comme intérêts d'États. Mais, les intérêts particuliers de cette classe ne sont pas nécessairement antithétiques à ceux des autres classes, ils peu-

vent, au moins en partie, coïncider avec les intérêts généraux de la Société.

Il ne faut pas oublier, que la politique douanière d'un pays c'est presque toujours le reflet de la politique douanière des pays avec lesquels il a le plus de relations commerciales et assez souvent le protectionnisme douanier n'est qu'une nécessité contingente.

Dans un époque de libre échange, un État peut être libre-échangiste, mais lorsque comme aujourd'hui, le protectionnisme fait rage en Europe et Outre-Mer et menace de pénétrer aussi dans les pays moins civilisés, un État qui ne veut pas sacrifier son existence doit réagir. Mais cette réaction, à laquelle aucun État ne peut se soustraire, doit être intelligente, proportionnelle et conforme aux enseignements de la science économique.

Les tarifs douaniers roumains, depuis la guerre, sont des tarifs fortement protectionnistes¹ pour l'importation et fiscaux pour l'exportation.

Presque tous les gouvernements ont tenté de faire développer l'industrie nationale, à l'abri des droits protecteurs ; mais comme en échange, l'État roumain avait besoin de fortes recettes, on a demandé des revenus aux droits à l'exportation sur les produits du sol (pétrole, céréales, etc.). Les résultats de ce système ont été des plus mauvais. L'industrie nationale n'a pas pu résister à la concurrence étrangère, tandis que les producteurs

1. A. Halunga, *L'évolution du tarif douanier roumain*, Thèse, Paris, 1927.

agricoles sont presque ruinés, par ces droits d'exportation. La réaction ne pouvait tarder et, depuis juin 1931 pour les céréales et février 1932 pour le pétrole, des conditions avantageuses ont été faites par le législateur aux producteurs respectifs.

SECTION III

LES DROITS SPÉCIFIQUES ET LES DROITS AD-VALOREM

On appelle droits spécifiques, les droits qui sont établis pour une qualité et quantité donnée de marchandises, sans tenir compte de la valeur commerciale.

Les droits spécifiques sont perçus non sur la valeur, mais sur l'unité matérielle de produit. Cette unité c'est le plus souvent le poids, quelquefois le volume, parfois la surface ou le nombre.

Les droits *ad-valorem* sont, en échange, ceux qui font abstraction de la qualité ou de la quantité et s'arrêtent seulement à la valeur commerciale de l'objet impossible ; ils sont exprimés en tant pour cent sur la valeur.

Dans les anciens tarifs douaniers prédominaient les droits *ad-valorem*, mais aujourd'hui presque tous les pays ont adopté les tarifs spécifiques pour la majorité des articles du tarif.

Les tarifs roumain, français, suisse, italien, sont des tarifs spécifiques, à l'exception de quelques articles qui sont encore imposés *ad-valorem* (en Roumanie et en France, par exemple les automobiles).

Les avantages et les inconvénients respectifs des droits spécifiques et des droits *ad-valorem* ont été et continuent à être fréquemment discutés.

1° Le droit *ad-valorem* va droit au but : l'objet de la protection est de majorer artificiellement le prix des articles étrangers pour les porter au niveau au-dessous duquel les producteurs internes ne pourraient pas vendre sans perte.

2° Avec les droits *ad-valorem*, le niveau de la protection reste constant ; le montant des droits, étant fixé en tant pour cent de la valeur, suit toujours les fluctuations de celle-ci.

Un article taxé 10% payera toujours 10%, que son prix ait augmenté ou qu'il ait diminué. Le tarif n'aura, donc, pas besoin d'ajustement, pour suivre le mouvement des prix.

3° La taxation *ad-valorem* permet de tenir compte du degré d'usure des articles, principe qui n'est pas admis dans le tarif à droits spécifiques, même si on peut constater facilement l'usure de l'article imposé. La loi douanière roumaine dit expressément, qu'il n'y a aucune différence à faire quand il s'agit d'imposer un article neuf ou usé.

4° La taxation *ad-valorem* a le mérite d'être simple ; il est inutile de surcharger le tarif de distinctions et de sous-distinctions multiples, car celles-ci s'établissent d'elles-mêmes, par les différences de valeur qui existent entre les objets d'une même catégorie.

Malheureusement, ces avantages sont plus théoriques que pratiques.

D'abord l'adaptation automatique des droits aux variations de valeur des produits, fait souvent jouer la protection à rebours¹.

Supposons que la valeur prise comme base pour le calcul des droits soit la valeur du produit sur le marché étranger. Lorsque les prix baissent sur ce marché et que la concurrence de l'étranger devient plus redoutable, c'est le moment où le montant des droits diminue. Inversement, si les produits étrangers viennent à hausser de prix, et que leur concurrence, dès lors, soit moins dangereuse, le droit s'élève et la protection devient plus rigoureuse.

Si nous admettons, au contraire, que c'est sur la valeur du produit sur le marché intérieur qu'on calcule les droits et si une production excessive déprime les prix intérieurs, le montant des droits de douane va diminuer au moment où il aurait fallu arrêter, par un relèvement de la barrière douanière, l'invasion des produits étrangers.

Si, au contraire, à cause d'une coalition des producteurs nationaux ou par toute autre circonstance, les prix intérieurs atteignent un taux exagéré, il serait utile de rendre plus facile l'accès des marchandises étrangères, alors que la hausse déterminera, cependant, l'augmentation automatique du montant des droits.

1. Allix, *Cours de Doctorat*, 1928-1929, 1929-1930.

On a également reproché aux droits *ad-valorem* d'être en réalité moins bien adaptés à la valeur de produits qu'ils ne le semblent tout d'abord.

Pour beaucoup d'articles, le prix de revient se décompose en deux éléments : le prix de la matière première et le prix du travail incorporé. Or, le prix de la matière première, qui peut être parfois très élevé par rapport au prix total du produit fabriqué, comme dans les articles en cuivre par exemple, s'élève ou s'abaisse généralement en même temps et d'une manière uniforme à l'étranger et à l'intérieur du pays, alors que le prix de travail incorporé peut très bien rester le même dans chaque pays ; avec la tarification *ad valorem*, en cas de hausse de la matière première, le droit perçu augmente et il augmente sans raison si, par hypothèse, la différence entre les prix de transformation à l'étranger et à l'intérieur du pays reste la même.

Un droit spécifique, convenablement calculé, n'aurait pas cet inconvénient. Et si l'on considère, que les cours des matières premières sont sujettes à de fréquentes et sensibles variations, alors que les prix de transformation n'oscillent que lentement et dans une proportion moindre, on est amené à penser qu'il s'agit là d'un inconvénient très grave.

Toutefois, on peut reprocher aux droits spécifiques de ne pas conserver, en période d'instabilité des prix, le pourcentage de protection, que le législateur a entendu leur donner à l'origine, par rapport à la valeur des produits importés.

Ils sont fixes dans leur quotité, alors que la valeur des marchand'scs est essentiellement variable.

C'est précisément pour corriger cet inconvénient, qu'a été institué en Roumanie en 1921 et en France en 1919, le système des coefficients de majoration des droits spécifiques.

Au point de vue pratique, les droits *ad valorem* ne sont pas moins critiquables qu'au point de vue purement économique.

L'application des droits *ad-valorem* est susceptible, en effet, de provoquer des difficultés nombreuses, qui proviennent surtout de deux causes principales.

Comment peut-on déterminer exactement la valeur d'un produit ? Et comment peut-on la vérifier ? Tandis qu'avec la taxation spécifique, il suffit le plus souvent de peser ou de mesurer la marchandise importée pour déterminer le montant du droit à acquitter, l'application de la tarification *ad-valorem* présente les plus grandes difficultés, la valeur étant un élément très difficile à saisir et à apprécier¹.

Les droits *ad-valorem* ne peuvent, d'ailleurs, être recouvrés sans que le trésor courre des risques sérieux de fraude. L'importateur déloyal peut difficilement résister aux tentations qu'ils offrent. Si l'on adopte la valeur inscrite aux factures d'achat, elle peut avoir été soit minorée volontairement, soit faussée par le jeu du dumping².

1. Boulet, *Cours de législation et de réglementation douanière tenu à l'Ecole professionnelle des vérificateurs des douanes*.

2. Récemment, nous avons assisté au dumping des Soviets.

D'autre part, si les mercuriales, les prix courants, les cours officiels, peuvent fournir des indications précieuses au Service, il n'en reste pas moins que les renseignements de cet ordre n'existent que pour certaines espèces de produits, qui sont ceux de grande consommation et que, pour la plupart des objets fabriqués, l'évaluation doit être faite, en tablant sur des données plus délicates : prix de catalogue, rapprochement avec les factures enfin, en cas de divergence pas trop accentuée, recours aux experts légaux.

L'application des droits *ad-valorem* donne lieu aussi à de nombreuses contestations avec le service de douane et, par suite, à des retards, car rien n'est plus difficile que d'apprécier exactement la valeur d'une marchandise importée, tandis que pour les produits passibles de droits spécifiques, la reconnaissance du poids ou du nombre est toujours chose facile. D'autre part, les abus sont beaucoup plus à redouter avec les droits *ad-valorem* qu'avec les droits spécifiques.

Aussi, la production des factures n'offre aucune garantie de sécurité ; l'établissement des doubles factures, dont l'une pour la douane, a été de pratique courante sous le régime des droits *ad-valorem* ; du reste, la définition de la valeur imposable en matière de droits de douane, soulève des controverses.

C'est ainsi que tout un conflit a existé, dont l'exposé fournirait à lui seul la matière d'un ouvrage¹.

1. Allix, *Cours de Doctorat* 1928-1929 et Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière* 1932, où la question est traitée avec les plus amples détails.

D'après le n° 82 des observations préliminaires qui font l'objet du décret du 25 octobre 1921, la valeur à déclarer, pour l'application du tarif, était celle que les marchandises avaient dans le lieu et au moment où elles ont été présentées à la douane, c'est-à-dire une valeur sensiblement égale à celle pratiquée en France, au moment de l'importation pour les objets similaires, déduction faite des droits d'entrée.

La Cour de Cassation Française dans un arrêt du 21 mai 1924, a déclaré que la valeur imposable devait être celle de la facture, c'est-à-dire prix d'achat augmenté, sans plus, des frais postérieurs à l'achat, nécessaires pour amener la marchandise à la frontière.

Une disposition spéciale insérée dans les accords franco-allemand du 26 août 1927 et franco-belge du 2 février 1928 ratifiée par la loi du 2 mars 1928 a mis un terme à cette situation, en donnant de la valeur imposable une définition qui n'est d'ailleurs, ni celle appliquée précédemment, ni celle de la Cour de cassation, mais qui s'est efforcée de concilier les deux conceptions.

Cet état de choses n'est certainement pas un argument en faveur des droits *ad-valorem*.

En résumé, la tarification *ad-valorem* est aussi techniquement compliquée que la taxation spécifique et présente, en outre, la difficulté de saisir cette chose si fugitive qu'est le prix des marchandises ; elle a, au surplus, le gros inconvénient de donner lieu à des contestations fréquentes, d'entraîner de très nombreux recours à l'ex-

pertise légale et, enfin, de rendre difficile l'application uniforme du droit, pour les produits semblables et de même valeur.

Par contre, la détermination de la base sur laquelle porte la tarification spécifique est facile.

On reproche à la taxation au poids, la nécessité d'inscription au tarif d'un grand nombre d'articles et, en outre, la nécessité d'un personnel bien spécialisé.

Mais l'existence de nombreuses positions, à la condition toutefois qu'elles soient rédigées avec une grande précision, n'est pas du tout l'indice que le tarif soit d'une application difficile.

Elle rend, au contraire, le tarif plus clair et plus explicite et prévient, par là, les difficultés qui résultent des groupements insuffisamment développés, notamment des hésitations sur la classement de nombreux articles.

En défaveur du tarif spécifique, nous pourrions mentionner la nécessité de le reviser fréquemment. Tandis que le montant des droits *ad-valorem* suit automatiquement le mouvement des prix, le droit spécifique est fait par définition, d'une somme fixée par unité. Le taux de protection se trouvera affaibli si, le droit restant le même, la valeur de cette unité vient à augmenter.

Il faudra donc, en cas de hausse des prix, réviser l'échelle des droits pour les augmenter et les maintenir en correspondance avec la valeur des articles et les réduire, si l'on se trouve en présence d'une baisse de valeur.

C'est, peut-être, le principal défaut des droits spécifiques, défaut qui s'est particulièrement accusé, lorsqu'il a fallu, après la guerre, procéder à l'ajustement des tarifs, par le procédé des coefficients.

La Roumanie et la France ayant des tarifs spécifiques ont fait largement emploi des coefficients, après la guerre.

Dans le traité de commerce franco-allemand du 17 août 1928, nous trouvons la clause d'après laquelle on ne peut modifier les coefficients, que lorsque l'indice des prix de gros fera ressortir un certain écart, par rapport au niveau intérieur des prix.

On peut mentionner encore, la naissance des nouveaux produits non prévus dans le tarif, mais nous croyons que cet inconvénient pourra être bien atténué par le principe de l'assimilation.

En faveur du tarif spécifique, M. Allix donne l'argument péremptoire, que le tarif spécifique permet un dosage beaucoup plus souple de la protection et permet encore d'en faire un outil de protection plus efficace. On a justement relevé à la charge des droits *ad-valorem*, que par la force des choses ils arrivent à désavantager les objets bon-marché parce que ceux-ci ne supportent pas aussi facilement, un même pourcentage de droits, que les articles de luxe d'un prix élevé.

Un droit de 10% *ad valorem*, par exemple, peut suffire pour arrêter l'importation des premiers, tandis qu'il n'aura qu'un effet insignifiant sur celle des articles de luxe, parce que les deux catégories ne s'adressent pas à la même clientèle.

Par les subdivisions qu'il comporte, le tarif spécifique permet au contraire, un dosage beaucoup plus souple de la protection.

SECTION IV

LE SYSTÈME DE LA SPÉCIALISATION.

Le tarif spécifique permet encore, en définissant les caractéristiques de chaque produit, de tenir compte des particularités qui caractérisent principalement les articles de tel ou tel pays, de façon à faire varier indirectement les droits d'après l'origine.

C'est le système connu sous le nom de système des spécifications ou des « spécialisations », qui prête d'ailleurs à certains abus, mais qui est des moins défavorables en principe.

« Spécialiser » un produit c'est l'isoler d'une position, dans laquelle il était confondu avec d'autres produits de la même famille ou du même genre, pour en faire l'objet d'une position distincte.

Le produit acquiert ensuite au point de vue douanier une individualité qui lui faisait défaut, ce qui permet de le soumettre à un régime particulier et indépendant de celui qui fonctionne pour les autres articles appartenant à la rubrique dont il est détaché.

Il va de soi, que cette individualisation exige une description et une définition précise de l'article ainsi « spécialisé » puisqu'il s'agit de le distinguer sans confusion

possible, d'articles plus ou moins analogues avec lesquels il était précédemment groupé. Tous les éléments distinctifs devront être pris en considération ; caractères propres, modes de fabrication, usage du produit, etc ¹.

En choisissant bien les caractéristiques, on pourra, dans certains cas, aboutir à une définition telle qu'elle ne s'applique en fait qu'aux produits originaires de certains pays. C'est un procédé fréquemment employé², pour circonscrire à un ou plusieurs pays déterminés le bénéfice d'un régime qui, théoriquement, est censé s'appliquer à tous et d'éluder les conséquences de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée.

Quand la spécialisation est assez étroite pour que les caractéristiques adoptées ne conviennent qu'à certains types d'articles produits par un pays donné et qu'on ne trouve pas dans les autres, il va de soi que ces derniers même s'ils ont obtenu le traitement le plus favorable, ne peuvent pas profiter en pratique de cette spécialisation. La spécialisation apparaît ainsi, comme répondant à double objet. Tantôt son but sera simplement de permettre une graduation plus adéquate des droits, en affectant de droits distincts les différentes espèces d'une même famille de produits, tantôt et fréquemment ce but sera d'introduire, indirectement, des discriminations au profit ou au détriment de certains pays.

Dans ce dernier ordre d'idées, la spécialisation peut

1. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, t. I^{er}, p. 211.

2. Allix, *Cours de Doctorat*, 1929-1930.

être différentielle ou préférentielle. On dit qu'elle est « différentielle », lorsqu'elle est introduite en vue de surimposer un article ou une série d'articles, intéressant exclusivement ou particulièrement le trafic de tel ou tel État. Il constitue alors, soit un acte de rétorsion, destiné à répondre à des mesures du même genre prises par un autre pays, soit un acte de pression, pour l'amener à conclure un arrangement. On dit qu'elle est « préférentielle », lorsqu'elle institue un traitement de faveur, pour un article ou une série d'articles intéressant particulièrement le trafic d'un pays, avec lequel on a conclu un accord. Les spécialisations préférentielles sont parfois introduites d'une façon autonome, c'est-à-dire par des modifications législatives apportées à la nomenclature du tarif. — Elles le sont plus souvent, par voie de convention comportant l'ouverture d'une nouvelle rubrique tarifaire.

Il est d'ailleurs à remarquer, que dans les pays qui comme la France ont adopté le système du double tarif autonome, les spécialisations contractuelles sont en opposition avec l'esprit de ce système, qui exclut en principe toute possibilité de dérogation conventionnelle aux droits et à la nomenclature fixés par le Législateur.

La méthode des spécialisations préférentielles, en vue d'éluder les effets de la clause de la nation la plus favorisée, bien qu'aujourd'hui usitée dans la plupart des pays

1. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, t. I^{er} pp. 213 et s., 1932.

ne constitue pas moins un procédé d'une correction douaneuse¹.

La France n'a fait que suivre à cet égard l'exemple qui lui a été fourni par les États étrangers et, en particulier, par l'Allemagne. Aussi, a-t-elle donné son adhésion à la recommandation de la conférence économique de Genève, du mois de mai 1927, tendant à éviter les subdivisions du tarif qui ne correspondent pas à des articles de nature différente et qui visent seulement à établir une discrimination entre les articles d'origine différente.

D'ailleurs, même en dehors du cas où elles visent à établir des discriminations entre les pays, les spécialisations trop nombreuses présentent de graves inconvénients. Elles rendent l'application du tarif de plus en plus difficile, allongeant la durée des vérifications et même ne produisant pas toujours les résultats qu'on en attendait.

Dans l'impossibilité de tout vérifier, le service est obligé souvent de s'en remettre aux déclarations des importateurs.

Ceux-ci profitent alors de la multiplicité des rubriques, pour faire passer leurs produits dans des catégories moins taxées que celles auxquelles ils appartiennent effectivement.

1. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, t. I^{er}, pp. 213 et s.

CHAPITRE VII

LA LIMITATION DE LA LIBERTE INDIVIDUELLE, EN RAPPORT AVEC LE MOUVEMENT DES MARCHANDISES.

Puisque la prétention de l'État à l'impôt ne naît qu'au moment auquel les marchandises franchissent la ligne douanière, il est nécessaire qu'il saisisse ce moment et qu'il empêche, par ses organes exécutifs, que les marchandises sujettes aux droits de douane ne puissent dépasser la dite ligne, avant que l'impôt de douane ait été payé.

Pour atteindre cette fin, la ligne douanière est gardée par des corps spéciaux de garde, organisés presque dans tous les pays militairement ; le long de la ligne, sont établis des offices (bureaux de douane), qui ont la mission de contrôler le mouvement des marchandises et de procéder, pour celles destinées à l'importation et à l'exportation, à l'établissement de l'impôt et à l'encaissement des droits qui sont dus.

Or, pour que la vigilance exercée par les gardes-frontière soit vraiment efficace et pour que les bureaux de douane puissent s'acquitter de leur mission d'une façon satisfaisante, il était nécessaire que la loi, par une série de commandements de faire ou de ne pas faire, déterminât de façon rigide la conduite de ses organes ; ces commandements fournissent des sanctions pénales.

Certaines de ces prescriptions constituent des restrictions générales à la liberté individuelle et, par cela, pèsent sur quiconque se trouve dans une des situations prévues par la loi. — Par exemple, la loi interdit à quiconque transporte des marchandises, même non sujettes à l'impôt, de traverser la frontière durant la nuit et ordonne que le passage ait lieu par certains points déterminés ; elle oblige les transporteurs de déclarer, aux bureaux de douane auxquels ils se présentent, les marchandises qu'ils transportent ; elle impose aux Capitaines qui naviguent dans les eaux territoriales de l'État qu'ils soient pourvus du manifeste de chargement ; elle prohibe qu'on procède aux opérations de chargement, de déchargement ou de transbordement des marchandises sans la permission de la douane ; elle interdit les constructions le long du littoral marin sans la permission de l'administration et oblige les destinataires ou les expéditeurs de présenter la déclaration dans les formes prescrites. Dans tous ces cas et dans beaucoup d'autres, la loi a créé à la charge des individus autant de devoirs publics, dont l'inexécution peut souvent conduire à la responsabilité pénale.

D'autres commandements sont, en échange, adressés aux organes même de l'administration financière, auxquels on impose une certaine manière d'agir, tant dans l'intérêt du fisc que dans celui des particuliers. L'inobservation de ces normes, lorsqu'elle ne comporte pas une sanction pénale, produit toujours une responsabilité directe à la charge du fonctionnaire, auquel est imputable l'action ou l'omission illégales et une responsabilité indirecte, à la charge de l'administration publique.

SECTION I

MOUVEMENT DES MARCHANDISES A LA FRONTIÈRE DE TERRE.

La loi douanière, après l'énonciation de certaines normes de portée générale concernant tous les sujets, en donne d'autres pour la réglementation du passage des marchandises à travers la ligne douanière. Ces normes sont adressées à tous ceux qui transportent des marchandises destinées à l'importation ou à l'exportation ou qui traversent, pour tout autre motif, la frontière (par exemple marchandises en cabotage ou en circulation) et elles pèsent, spécialement, sur les personnes consacrant leur activité à l'industrie du transport, c'est-à-dire sur les transporteurs — ce mot étant pris dans son sens le plus large. Ces normes ont un contenu spécifique différent, suivant que le passage de la ligne douanière s'effectue par voie de terre, par voie de mer ou par voie aérienne.

Pour les transports qui s'effectuent par voie de terre, les conducteurs ont l'obligation de présenter les marchandises à la douane la plus proche de la frontière¹; si le bureau de douane est situé en deçà de la ligne douanière, ils doivent parcourir sans déviation la route désignée par les règlements. Les conducteurs ont encore l'obligation de présenter à la douane les lettres de voiture et les autres documents de chargement. Pour les marchandises arrivées par Chemin de fer l'obligation incombe à la Compagnie².

SECTION II

MOUVEMENT DES MARCHANDISES A LA FRONTIÈRE DE MER.

Des normes plus minutieuses et plus sévères régulent le mouvement des marchandises par voie de mer.

Avant tout, il est interdit aux bateaux de tout tonnage³, chargés de marchandises, de gagner le littoral, de jeter l'ancre, et d'accoster dans les lieux où il n'existe pas des bureaux de douane, sauf si ce n'est par force majeure⁴. Mais le fait le plus important, par les conséquences d'ordre juridique qui en résultent, c'est le suivant : tandis que pour l'arrivée par voie de terre, la souveraineté de l'État cesse complètement au-delà

1. Art. 61, loi roumaine.

2. *Idem*.

3. Art. 68, loi roumaine.

4. Jurisprudence roumaine, Constantza, 14 janvier 1926, *Pand. Rom.*, 1927.2.97.

de la limite politique (sauf pour les territoires étrangers agrégés au territoire politique de l'État), cette souveraineté, en vertu du Droit international, continue au delà du littoral, jusqu'à la limite de l'ainsi nommée mer territoriale, c'est-à-dire jusqu'à 10 kilomètres du littoral, et peut être exercée tant sur les sujets nationaux que sur les étrangers.

Par voie de conséquence, cette souveraineté dépasse les limites du territoire politique. La loi oblige les capitaines de bateaux provenant directement de l'étranger, quel que soit le tonnage et le pavillon, d'être muni à l'intérieur de cette mer territoriale du manifeste de chargement et les agents douaniers sont autorisés dans la dite mer à se rendre à bord des bateaux pour exiger la production du manifeste et de verbaliser contre les capitaines qui en seraient démunis ou refuseraient d'en faire montre, ainsi qu'envers ceux qui, tout en étant en possession du manifeste, donneraient des indices de fraude aux lois de douane.

Pour les navires provenant d'un autre port de l'État, le manifeste délivré par la Douane roumaine du lieu de départ vaudra comme manifeste de chargement, manifeste que les capitaines sont obligés de posséder en cours de route et de présenter aux agents de douane, quand ils naviguent dans la mer territoriale ou accostent dans un port de l'État.

Le capitaine, qui se refuserait de le montrer ou ne le posséderait pas, est considéré comme étant démun

du manifeste, même s'il voulait y substituer un manifeste délivré par le bureau de départ, ou un autre, de sa propre compilation.

Les capitaines de bateau, quelle que soit la cause pour laquelle ils accostent dans un port ou sur la plage et quel que soit le temps qu'ils y restent, doivent présenter le manifeste à la Douane, dans les 24 heures de l'accostage¹.

Si l'arrivée a lieu la nuit, le terme court à partir du lever du soleil.

Si les bateaux, aussitôt arrivés ne sont pas admis par les autorités sanitaires, les 24 heures courent à partir du moment de l'admission².

Ne sont assujettis à l'obligation du manifeste, les bateaux qui arrivent sur lest (déchargés)³. La loi italienne mentionne encore les bateaux de guerre et ceux de plaisir (Yachts) de tout pavillon, reconnus comme tels par le gouvernement respectif, à la condition qu'ils ne transportent pas des marchandises.

§ 1.

La nature juridique du manifeste.

Le manifeste de chargement est la déclaration écrite que fait et souscrit le capitaine des marchandises qu'il a à bord, tant pour celles destinées à être déchargées

1. L'art. 65 de la loi des douanes roumaine.

2. Loi générale italienne, art. 27, 29, 128.

3. Loi roumaine, art. 73.

dans le port où il aborde, que de celles destinées à d'autres ports de l'État ou à des ports étrangers (c'est l'état de la cargaison).

Outre l'indication du nom et du tonnage du navire, des escales faites durant le voyage et du nombre de personnes composant l'équipage, il doit contenir la description sommaire des différentes espèces du chargement, le nombre et la qualité des colis, leurs marques et chiffres numériques. Pour les marchandises chargées en vrac on devra indiquer la qualité.

Sous l'angle formel, le manifeste de chargement, n'étant pas l'œuvre d'un officier public, ne constitue pas un acte public et a d'autant moins la valeur d'un acte apte à faire foi publique, qu'il est destiné à être présenté à un officier public.

C'est un acte privé et par cela, au cas d'indications fausses ou erronées, le capitaine peut encourir seulement les sanctions pénales établies par la loi douanière et non pas celles afférentes au délit de faux en écritures publiques prévu par le Code pénal.

Du reste, la loi douanière italienne¹ précise que le manifeste sera considéré comme non-présenté, et l'administration a l'obligation de ne pas accepter, le manifeste portant des corrections, des ratures ou des altérations.

La loi douanière roumaine ne précise rien à ce sujet, mais elle édicte les peines pour le cas de non-coïncidence

1. Loi italienne des douanes, art. 28-29.

entre la cargaison et le manifeste, sans éliminer *de jure* le manifeste irrégulier¹.

La question est plus délicate au cas où les agents douaniers ont apposé leur visa sur le manifeste, dans le rayon de 10 kilomètres (pratique qui existe aussi en France), car dans ce cas, le manifeste n'est plus un simple acte sous seing privé, mais revêt le caractère d'un acte public et entraîne les pénalités applicables pour le faux pratiqué dans cette catégorie d'actes.

Le manifeste de départ, qui porte toujours le visa de l'administration, ne prêterait pas à discussion, étant un acte public et toutes les altérations, ratures, corrections, peuvent entraîner non seulement les pénalités édictées par la loi douanière, mais aussi celles pour faux dans les actes publics, suivant le Code pénal.

§ 2.

Responsabilité des capitaines.

Dans tout port de l'État, les marchandises qui y sont destinées suivant le manifeste, doivent être débarquées et présentées² à la Douane par les soins du capitaine.

Le capitaine est tenu de rendre compte, en tout temps et à toute requête, des marchandises mentionnées dans le manifeste et il en est seul responsable envers la Douane.

Cette responsabilité commence du moment auquel le navire entre dans la mer territoriale et prend fin quand il en sort.

1. Loi roumaine des douanes, art. 67, loi italienne des douanes, art. 80

2. Loi des douanes roumaine, art. 65.

SECTION III.

MOUVEMENT DES MARCHANDISES PAR VOIE AÉRIENNE.

La navigation aérienne n'a pas atteint, du point de vue commercial, un développement remarquable, mais nous assistons chaque jour à ses progrès.

La convention internationale du 13 octobre 1919 a trouvé opportun, étant donné la possibilité du transport par avion des marchandises assujetties aux Droits de douane, de la réglementer du point de vue douanier aussi.

La convention, après avoir arrêté le principe de droit international, que chaque État a pleine et exclusive souveraineté sur l'espace atmosphérique situé au-dessus de son territoire ou de ses eaux territoriales, et après avoir fixé la règle que par territoire national on doit entendre la métropole, les colonies et les eaux territoriales, a établi les normes générales devant régler la navigation aérienne.

Toute « aéromobile », tant étrangère que nationale, provenant de l'étranger ou dirigée à l'étranger, doit descendre et partir d'un aéroport douanier, en vue de l'accomplissement de la visite et des opérations douanières prescrites, sauf les exceptions que pourraient décréter les autorités aéronautiques d'accord avec le Ministère des Finances.

Chaque aéromobile, provenant de ou dirigée à l'é-

tranger, est obligée de traverser la frontière entre certains points déterminés par le règlement ¹. On considère comme provenant ou dirigées à l'étranger les aéromobiles qui entrent sur le territoire douanier ou en sortent. Sont aussi sujettes à la surveillance douanière et aux prescriptions établies à cette fin par des règlements, les aéromobiles qui voyagent à l'intérieur du territoire douanier de l'État.

Les commandants des aéromobiles provenant de l'étranger doivent être munis du manifeste, au passage de la ligne de frontière. Ce manifeste sera celui authentiqué par les autorités étrangères pour les aéromobiles provenant des localités dans lesquelles le manifeste est prescrit au départ.

Les Gouvernements peuvent encore disposer que les aéromobiles provenant de certaines localités soient munies du manifeste visé par les autorités consulaires ².

Les commandants des aéromobiles sont assujettis aux obligations douanières établies pour les transporteurs. Les opérations requises pour les voyageurs, les bagages et les marchandises transportés par voie aérienne, doivent être accomplies suivant les normes de la loi douanière, avec application des dispositions relatives aux marchandises arrivées ou expédiées par voie de mer.

Dans les législations roumaine, suisse, italienne, etc.,

1. Règlement d'exécution du 10 juillet 1926 de la loi fédérale suisse du 1^{er} Octobre 1925 sur les douanes.

2. Dans ce sens décret-loi italien n° 2207 du 20 août 1923, art. 21 et s.

les lois et les règlements établissent les normes d'après lesquelles les aéromobiles doivent se conduire et les formalités que leur conducteur devront remplir. De même, on édicte les sanctions pour le cas de violation de ces normes destinées à assurer la perception des droits de douane.

Seulement, nous nous demandons s'il suffit d'édicter des normes, pour que les personnes qu'elles visent leur obéissent.

Pour le trafic par voie de terre la surveillance de la frontière est organisée et il en est de même pour le littoral de la mer. Il n'est donc pas laissé à la bonne foi des importateurs ou des exportateurs de se conformer aux lois douanières : des mesures préventives y assurent le bon fonctionnement du mécanisme légal et garantissent les intérêts du fisc.

La situation est différente pour la navigation aérienne, car dans l'état actuel, la bonne foi des pilotes constitue le seul rempart contre les contrebandes.

Qui est-ce qui contrôle, si une aéromobile qui atterrit sous le prétexte d'une panne de moteur ou même sans donner de prétexte, ne l'a pas fait pour accomplir une contrebande ? Il est vrai qu'à l'heure actuelle le trafic des marchandises par voie aérienne est réduit, mais il prendra bientôt un développement tel, qu'il est temps que les gouvernements réfléchissent à la surveillance des voies aériennes, tout aussi sérieusement qu'ils l'ont fait pour celles de la frontière et du littoral.

Nous pensons que ce contrôle devra être assuré par une flottille d'avions de chasse, qui aura mission d'établir s'il y a concordance entre les marchandises existant à bord et celles mentionnées dans le manifeste. Et même on pourrait établir, à l'instar du rayon douanier de 10 km., une zone spéciale de surveillance s'élevant jusqu'à une hauteur de 4.500 m., du sol. Nous ne cachons pas que l'organisation d'un pareil service présente des difficultés, mais ces difficultés ne pourront pas justifier son absence.

Il ne faut pas oublier, que les marchandises de petit volume sont sujettes à des taxes élevées ou encore que celles prohibées (narcotiques, stupéfiants, etc.) seront facilement importées, tant que ce service de contrôle ne sera pas mis en œuvre.

CHAPITRE VIII

LES FORMALITES DOUANIERES

SECTION I

LE DÉDOUANEMENT DES MARCHANDISES.

Toute entrée ou toute sortie de marchandises exige un certain nombre de formalités.

La marchandise doit être déclarée par l'intéressé et vérifiée par le service ; cette opération donne lieu à la délivrance d'un permis. Les droits, si les marchandises en sont passibles, doivent être acquittés ou encore (comme il arrive en France où l'institution du crédit des droits est bien développée) être payés le cas échéant après avoir assumé l'engagement de payer.

L'ensemble de ces formalités constitue ce qu'on appelle le dédouanement.

Dédouaner une marchandise, c'est remplir ou provoquer de la part du service, l'accomplissement de différentes formalités, grâce auxquelles on pourra en obtenir la libre disposition.

SECTION II

LA DÉCLARATION DOUANIÈRE :
SA FORME ET SES ÉLÉMENTS

La pièce fondamentale, sur laquelle repose tout l'édifice du dédouanement régulier, c'est la déclaration.

La déclaration c'est la manifestation de volonté moyennant laquelle le propriétaire (propriétaire dans le sens spécifique de la loi douanière) fait connaître la destination douanière qu'il a donné aux marchandises ; elle sert à déterminer l'espèce de rapport juridique qui s'établit entre le propriétaire et l'Administration publique (Douane).

La loi douanière n'admet aucune manifestation tacite, mais exige qu'elle soit expresse, faite par écrit et souscrite par le déclarant.

Par exception seulement on admet la déclaration verbale, par exemple : pour les marchandises apportées par les voyageurs ; pourtant, tandis que la déclaration écrite constitue une obligation dans tous les cas où la déclaration verbale n'est pas admise, celle-ci est facultative, le propriétaire pouvant toujours user de la déclaration écrite.

La déclaration c'est donc une forme nécessaire à la manifestation de volonté, constituant un élément essentiel, une *conditio sine qua non*.

La déclaration écrite doit être rédigée sur les formulaires imprimés établis par l'Administration, dont la

forme varie suivant la destination douanière qu'on veut donner aux marchandises et qui doit contenir les indications suivantes :

a) les noms et prénoms du destinataire et de son représentant ;

b) le nombre et l'espèce des colis, avec leurs marques et chiffres numériques ;

c) la valeur ;

d) l'origine de la marchandise ;

e) la description des marchandises pour chaque colis, avec la qualité suivant la dénomination du tarif douanier et avec les quantités respectives.

La présentation est nécessaire, non seulement pour les marchandises susceptibles de droits de douane, mais même pour les marchandises exemptes de droits.

§ 1.

Révocabilité de la déclaration.

La déclaration douanière est un acte irrévocable en principe, mais elle pourrait être révoquée avec la permission de la douane, quand il s'agit de lui donner une autre destination (par exemple, réexportation à la place d'importation), à condition que les éléments (espèce, qualité et quantité etc), restent les mêmes, que la vérification n'ait pas été faite et que les droits n'aient pas été encore acquittés¹.

La loi douanière roumaine permet de refaire la décl-

1. Loi douanière roumaine, art. 83.

ration s'il s'agit de la quantité (mais non pas du nombre des colis), cette fois à la condition que la demande du déclarant soit faite le même jour et que la déclaration n'ait pas encore pris le numéro d'ordre dans le sommier.

§ 2

Effets du défaut de déclaration

Quoique le propriétaire ou le destinataire aient l'obligation de donner une destinataion douanière aux marchandises, l'administration ne peut pas les y contraindre ; de même la simple présentation de la déclaration ne constitue pas de leur part un fait obligatoire irrévocable, en tant qu'ils ont la possibilité d'en annuler tous les effets, en s'abstenant de procéder à la vérification des marchandises.

Pourtant, une fois le délai légal passé sans que la déclaration ait été présentée, ou sans qu'elle ait été suivie de la visite, les marchandises sont présumées abandonnées et l'administration est autorisée à en disposer, non pas comme propriétaire, mais dans le but et les limites dans lesquels le créancier gagiste peut disposer de la chose donnée en gage. En conséquence, après l'expiration du délai fixé par la loi et le règlement, la douane a le devoir de procéder à la vente des marchandises.

Quand il s'agit d'une marchandise périssable, la douane peut procéder de suite à la vente, sans attendre le terme de 75 jours, inscrit dans la législation douanière roumaine.

Dans cette législation les marchandises susceptibles d'être vendues doivent couvrir tout les droits dus au Trésor autrement, le texte de la loi ordonne la destruction de la marchandise.

Dans la législation douanière italienne il y a encore la possibilité, si l'acheteur ne peut offrir un prix au moins équivalent aux droits dus à l'importation, à ce que celui-ci s'engage à faire la réexportation, mais même dans ce cas le prix doit couvrir les frais de manipulation, magasinage, assurance, etc.

La loi, comme nous le disions, oblige l'administration de ne pas vendre les marchandises abandonnées à un prix inférieur au montant des droits ¹.

Cette disposition est justifiée par le principe qu'aucune marchandise étrangère ne peut être admise à la libre circulation sur le territoire de l'État, sans que soient payés entièrement les droits de douane pesant sur elle.

Par cette clause on prévient encore les abus possibles. En conséquence, le règlement douanier roumain dispose, que si une fois épuisés tous les moyens de vente, les marchandises ne peuvent être vendues à un prix égalant le montant des droits, elles doivent être détruites. (Il en est de même en Italie).

L'expiration des délais c'est le fait qui donne fondement à la présomption d'abandon des marchandises, présomption qui ne peut jamais être considérée absolue, mais qui opère de plein droit, tant dans l'intérêt de l'ad-

1. Loi roumaine des douanes, art. 133.

ministration que dans celui du propriétaire ou du destinataire des marchandises.

Cette présomption ne peut être considérée absolue, pour cette raison que le destinataire de la marchandise peut toujours jusqu'au moment de la vente, exercer intégralement son droit de propriété demander la restitution de la marchandise et lui donner la destination qu'il veut (le fait de la présentation de la déclaration n'influençant pas sur cette détermination).

Pourtant, si la déclaration avait déjà été présentée, il doit demander qu'on procède de suite à la vérification : si la marchandise n'avait pas été présentée, il doit conduire brièvement l'opération à son terme, la simple présentation de la déclaration n'étant pas suffisante pour suspendre la vente.

En considération des droits du destinataire et pour leur garantie, la loi prescrit :

1^o Que l'ouverture des colis, en l'absence du propriétaire ou du destinataire, soit faite avec l'intervention d'un officier public¹. En Italie est indispensable aussi l'intervention de l'autorité judiciaire², qui d'après les principes généraux du droit a la représentation de toutes les personnes absentes et pouvant y avoir intérêt ;

2^o Que le service avant de procéder à la vente fasse des recherches et annonce le destinataire ; en cas d'absence une publication sera faite au *journal officiel* ;

1. Art. 133, loi douanière roumaine.

2. Art. 11, loi douanière italienne.

3^o Que les sommes réalisées par la vente après défalcation des droits, amendes et frais, soient remises au propriétaire, s'il est connu et s'il a satisfait ses obligations envers le transporteur (il s'agit ici du privilège du voiturier) ; autrement, elles seront déposées à la Caisse des dépôts et consignations à la disposition de qui pourrait y avoir droit. Passée une année, la somme sera acquise en faveur du Trésor.

SECTION III

LES PERSONNES QUI PEUVENT PRÉSENTER LA DÉCLARATION.

Suivant la loi douanière, la déclaration doit être faite par le propriétaire ou par son représentant.

Or, il nous semble que le mot « propriétaire » ne doit pas être pris ici dans son sens juridique strict, car s'il en était autrement, l'Administration devrait procéder à des recherches longues et minutieuses — non exemptes de danger et certainement dommageables à la célérité des opérations commerciales — en vue d'établir qui est le propriétaire effectif de la marchandise.

Nous dirons plutôt, que par le mot « propriétaire » il faut entendre celui qui a la simple disposition de la marchandise, sauf le droit du propriétaire légitime de la revendiquer dans les modes prescrits par le droit privé ; cette revendication ne peut être efficacement exercée envers l'Administration que tant que les marchandises

se trouvent sous le contrôle de la douane. Or, quels moyens possède l'administration douanière pour établir, sans nuire à la célérité habituelle des opérations commerciales, qui est la personne autorisée à présenter la déclaration ?

Pour les marchandises étrangères, dont le transport est effectué sans l'intervention d'un voiturier (le mot voiturier est pris dans son sens le plus large, sans distinguer si le transport s'accomplit par voie de mer ou par voie de terre), est considéré propriétaire celui qui en a la possession, c'est-à-dire le transporteur même et ceci tant dans le cas qu'il procède à la déclaration immédiate de la marchandise et au dédouanement, que dans celui auquel il la consigne à la douane. Dans ce dernier cas, il lui incombe (à lui ou à la personne qui le représente légalement) de faire la déclaration et de demander la restitution des marchandises.

Pour les marchandises nationales qu'on exporte ou qu'on expédie en cabotage ou en circulation, est réputé propriétaire (et donc apte à présenter la déclaration) celui qui présente la marchandise à la douane.

La question est un peu complexe quand le transport s'effectue par l'intervention d'un transporteur : l'art. 79 de la loi douanière roumaine, donne à la douane la faculté d'exiger la présentation de tous les documents accompagnant le transport, mais il paraît que cette faculté doit être entendue, comme étant destinée à mettre l'Administration en mesure d'établir l'exactitude des indications

de la déclaration, en confrontation de la marchandise déclarée. L'Administration a l'habitude louable d'exiger toujours la présentation des lettres de voiture et des connaissements, non pas seulement dans le sens de l'art.79 de la loi douanière roumaine, pour établir l'exactitude des indications de la déclaration, mais pour se rendre compte si la personne qui présente la déclaration a bien la possession des marchandises aux yeux de la douane ; la personne qui possède les connaissements ou les lettres de voiture est réputée avoir la libre disposition des marchandises.

Nous rencontrons les mêmes procédés dans les opérations douanières françaises et italiennes.

SECTION IV

LES EXPÉDITEURS DOUANIERS ET LEURS RAPPORTS AVEC L'ADMINISTRATION.

Dans la plupart des cas, les déclarations ne sont pas faites par les propriétaires des marchandises : soit parce que cette opération pourrait leur occasionner une grande perte de temps (car il se peut qu'ils demeurent dans une localité n'ayant pas de bureau de douane), soit parce que le plus souvent, ils ignorent le mécanisme du tarif et les formalités douanières.

L'accomplissement de ces formalités exige une préparation spéciale et l'expérience de la technique douanière.

Ces exigences ont fait surgir les ainsi nommés expéditeurs douaniers qui outre l'effectuation des transports nationaux et internationaux, se chargent de toutes les opérations de dédouanement des marchandises.

La profession d'expéditeur douanier est réglementée par l'art. 44 de la loi roumaine des douanes ; ce texte prescrit une série de formalités (certificat de moralité, avis de la Chambre de Commerce, garantie consignée à la Caisse des dépôts à l'ordre de la Direction Générale des Douanes, en vue de couvrir l'Administration pour les amendes, etc ...)

La loi roumaine ne précise pas la position juridique de l'expéditeur vis-à-vis tant de l'Administration que du propriétaire des marchandises.

Nous croyons qu'on peut déduire, en analysant l'économie de la loi douanière, les normes suivantes :

1° L'expéditeur douanier représente le propriétaire, agit en son nom, pour son compte et à sa place, et le rend par cela responsable envers la douane (non seulement de tous les actes qu'ils accomplit mais encore de ses omissions) à partir de la présentation de la déclaration, jusqu'au moment où les marchandises sont retirées de la douane. Et le propriétaire ne peut exciper envers l'administration de l'ingérence indue de l'expéditeur douanier, si celui-ci réussit à prouver qu'il a agi sur les ordres du propriétaire.

Pourtant à la différence des personnes qui représentent le propriétaire en vertu d'une procuration formelle,

l'expéditeur s'oblige aussi en son propre nom, quoique le propriétaire reste obligé principalement.

Il en résulte que si celui-ci était introuvable ou si les actes exécutoires accomplis contre lui avaient été inefficaces, l'Administration douanière pourrait, pour récupérer sa créance, se retourner contre l'expéditeur et le contraindre à l'exécution de l'obligation contractée, en l'empêchant d'accomplir d'autres opérations douanières. Si cette mesure reste inefficace, l'administration peut agir contre la caution donnée par l'expéditeur et à l'exécution, contre lui, de tous les actes exécutoires permis par la loi.

Pourtant, la responsabilité de l'expéditeur est exclusivement subsidiaire et il ne peut jamais être obligé solidairement avec le propriétaire : ceci résulte de l'art. 1041 Code civil roumain qui veut comme le Code civil français (art. 1202) que l'obligation solidaire soit toujours stipulée expressément ; cette conclusion résulte du fait que l'expéditeur, quoiqu'agissant sous sa propre responsabilité, ne perd pas par cela sa qualité de mandataire du propriétaire.

En Italie, cette qualité du mandataire est reconnue tant par l'art. 1 du décret royal du 14 janvier 1864 que par l'art. 5 de la loi douanière.

La responsabilité de l'expéditeur ne peut se limiter seulement à la dette douanière, mais s'étend, toujours subsidiairement, au paiement des amendes et des frais dus par le propriétaire pour déclaration inexacte de la marchandise, quelle qu'en soit la destination.

L'expéditeur se pose librement et volontairement vis-à-vis de la douane, par l'exercice de sa profession rétribuée, dans une position identique à celle du propriétaire de la marchandise : il fait sienne la déclaration et ne peut donc décliner la responsabilité que dans le cas auquel il serait inéluctablement prouvé, qu'il est tombé en contravention par une erreur invincible, par la violence ou par une faute qu'il a subies. (La Cour de cassation de Rome s'était prononcée dans le même sens le 28 mars 1887). De même que l'expéditeur répond des actions ou des omissions du propriétaire, celui-ci répond de son représentant et en répond comme débiteur principal ; avec cette différence importante, que tandis que l'expéditeur a un privilège sur les marchandises retirées de la douane, (dont il peut refuser la remise au propriétaire, avant que ne lui soient acquittées les sommes qu'il a payées pour son compte, à la douane) le propriétaire n'a pas le même droit contre l'expéditeur pour les sommes payées par celui-là, par erreur ou omission.

SECTION V

LA LICENCE (PATENTE) DE L'EXPÉDITEUR EN DOUANE

La concession du droit d'exercer les attributions d'expéditeur est une faculté de l'autorité administrative (en Roumanie, la Direction Générale des Douanes) qui peut la refuser malgré l'opinion favorable émise par la Cham-

bre de Commerce et quand même le postulant posséderait tous les éléments requis (une bonne conduite surtout envers les lois fiscales ; aucune condamnation pour les délits punis d'une peine supérieure à celle de simple police ; la possibilité de remplir les conditions exigées au sujet du dépôt de la garantie).

Le droit établi par l'art. 44 de la loi douanière roumaine, ne donne pas un droit subjectif garanti par une action à faire valoir devant les instances. Pareillement n'est pas susceptible de remède judiciaire l'acte par lequel l'autorité administrative retire la concession de la patente à ceux qui ont été suspendus de leurs fonctions ou à celui auquel il aurait manqué un des éléments exigés pour obtenir la patente d'expéditeur douanier. Néanmoins si l'administration a un pouvoir discrétionnaire quand à l'appréciation des faits, les instances seront compétentes pour examiner la matérialité des faits allégués comme motifs de la révocation. Lorsque l'intéressé pourra démontrer l'inexactitude ou l'inexistence de ces faits l'instance de contentieux devra annuler la révocation comme privée de base juridique.

La diversité de la défense juridictionnelle dans les deux cas est due au fait que tandis que la concession de la patente est un acte qui demeure dans la sphère du pouvoir discrétionnaire de l'Administration publique, au prudent arbitre duquel il est déferé d'apprécier si une personne peut être admise à l'exercice des fonctions d'expéditeur, la révocation est un acte que l'adminis-

tration ne peut accomplir, que si les conditions requises par la loi se vérifient, conditions par lesquelles la loi a voulu poser des limites à l'activité administrative : l'inobservation de ces limites peut donc vicier l'acte et le rendre annulable.

Les expéditeurs douaniers se posent de propos délibéré, par la demande de patente, sous le pouvoir disciplinaire de l'autorité douanière, qui peut donc suspendre de leurs fonctions, les expéditeurs n'ayant pas une conduite correcte envers les bureaux et envers les agents des douanes ou ceux qui ne paient pas les droits liquidés pour les opérations qu'ils ont effectuées ou qui, en général, ne satisferaient pas aux devoirs de leur charge.

Une fois la sentence définitive, la responsabilité de l'expéditeur commence et naît la possibilité de la suspension, quand même la procédure engagée contre le propriétaire aurait été négative.

D'ordinaire l'expéditeur est suspendu pour un temps déterminé ; pourtant dans le cas de défaut de paiement, la suspension doit durer jusqu'au jour auquel le paiement est effectué et au cas d'imputation de délits punis de peines graves, non seulement la suspension doit être prononcée, à peine le délit constaté, mais elle doit être maintenue, jusqu'au jour auquel serait prononcée la sentence absolutoire.

La suspension est un acte administratif en lui-même incensurable judiciairement, sauf si le Magistrat est appelé à apprécier l'existence matérielle du motif ayant déterminé la suspension.

Supposons que dans le cas de défaut de paiement, l'administration avant d'avoir terminé la procédure d'exécution contre le propriétaire, comme débiteur principal, prononce la suspension de l'expéditeur pour le contraindre au paiement. Dans ce cas le motif de la suspension ferait défaut, car l'expéditeur, en sa qualité de représentant (qualité qui n'est jamais perdue de vue, spécialement dans la doctrine italienne¹), ne peut être rendu responsable du paiement, que si les actes d'exécution dirigés contre le propriétaire étaient restés inefficaces.

En France la profession de commissionnaire ou d'agent en douane est complètement libre².

Cet état de choses est bien critiqué parce que, à côté des maisons connues, il y en a d'autres moins scrupuleuses qui ne reculent pas devant des pratiques, au moins moralement condamnables : l'une des plus courantes est celle qu'on appelle le Kilotage³.

En Espagne, la profession d'agent en douane est réglementée. Ainsi, les agents en douane sont constitués en collèges officiels, investis d'un monopole et soumis à des tarifs légaux ; d'ailleurs cette réglementation se trouve aussi dans les Législations italienne et roumaine.

Nous estimons, que la réglementation de la profession d'agent en douane ne peut être efficace, que si aux condi-

1. Achille Cutrera, *Principii di diritto et politica doganale*.

2. Allix, *Cours de doctorat*, 1929-1930.

3. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, t. I^{er}. p. 335, t. II, p. 328.

tions exigées actuellement (en Roumanie et en Italie) — moralité, recommandation de la Chambre de Commerce, caution, etc. — on ajoutera un examen sérieux portant sur les connaissances des candidats en matière de législation et de technique douanières.

L'utilité de cet examen apparaît si on se rappelle que les expéditeurs douaniers ne sont que des auxiliaires des services : leur ignorance en la matière pourra être une source de dommages pour les importateurs qui leur confient la mission d'accomplir les formalités douanières en les présumant compétents.

Or, il faut le dire, bien souvent cette compétence fait défaut. Les importateurs sont exposés à des amendes formidables, lesquelles, eu égard à la solidarité du déclarant et du propriétaire, retombent généralement sur ces derniers — les préposés étant ordinairement insolvables.

Le tout s'aggrave de ce que les marchandises constituent le gage de la douane, pour les taxes, amendes et frais.

SECTION VI

LA FONCTION JURIDIQUE DU DÉCLARANT.

Pour la douane, déclarant et propriétaire sont des expressions synonymes. Par cette règle on traduit habituellement, que le déclarant est réputé propriétaire¹. Cette règle est formulée explicitement dans un jugement

1. Allix, *Cours de Doctorat*, p. 130, 1929-1930.

du Tribunal de paix de Marseille du 24 mars 1837, confirmé par jugement du Tribunal civil du 2 août de la même année.

Elle se base principalement sur l'art. 1 du titre XII de la loi des 6/22 août 1991, en vertu duquel « la confiscation des marchandises saisies pourra être poursuivie et prononcée contre les préposés à leur conduite sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires, quand même ils lui seraient indiqués, sauf si les dits propriétaires intervenaient ou étaient appelés par ceux contre lesquels les saisies auraient été faites. » Ce texte établit donc le droit pour la douane de s'attaquer au déclarant, en laissant complètement de côté le propriétaire, même s'il lui est connu.

D'autres textes semblent avoir également fait des applications du même principe (pour des détails plus amples, voir Allix t. I p. 326 et suivants). Ainsi ce sont les personnes qui ont fourni les déclarations qui, seules, ont une action contre la douane, si l'administration leur refuse une expédition (la loi des 6/12 août 1971 titre II art. 2). On déduit de la règle ainsi posée, que si le déclarant est une personne autre que le propriétaire, si c'est par exemple, le transporteur ou un commissionnaire ou un mandataire quelconque, aucun lien direct de droit n'existera entre la douane et ce propriétaire, qui en cas d'infraction ne pourrait être mis en cause qu'en vertu de l'art. 20 du titre XIII de la loi de 16/22 août 1791, comme civilement responsable du fait de ses préposés.

La Jurisprudence française a fait de cette idée d'assez nombreuses applications. Ainsi, lorsque le chef de gare, par procuration de la Compagnie, fait à la douane la déclaration des marchandises transportées, c'est contre lui que la contravention sera relevée, et la condamnation prononcée, si cette déclaration est inexacte (Cassation criminelle 22 juin 1911, Civile, 24 octobre 1922) ; la Compagnie, dont il est le fondé de pouvoirs ne sera pas recevable à interjeter appel, parce qu'elle n'a pas été partie en première instance.

De même, si le transporteur acquitte des droits supérieurs à ceux qui sont dus, le propriétaire n'a pas qualité pour réclamer lui-même à l'administration le remboursement du trop perçu et pour intenter contre l'Administration une action en restitution de l'indû ¹.

Réciproquement, l'Administration serait sans droit pour agir directement contre lui, en recouvrement d'un moins perçu ; elle ne peut s'en prendre qu'à l'auteur de la déclaration.

M. Allix critique cette interprétation et il remarque que les commentateurs ont donné à la règle une portée excessive.

En analysant le texte, il déduit, que cette règle n'est nulle part inscrite expressément dans la loi. L'art. 1 du titre XII de la loi du 16 /22 août 1791 auquel on se réfère, pose simplement le principe de l'impersonnalité de la saisie et celui de la responsabilité personnelle du décla-

1. Cassation Req., 4 juillet 1928.

rant en matière délictuelle. C'est ce dernier qui sera poursuivi en cas d'infraction. Mais aucune disposition n'écarte d'une manière formelle, l'application des règles de droit commun, concernant le mandat et n'implique que le mandataire ne pourra pas faire naître des droits et des obligations, vis-à-vis de la douane au profit ou à la charge de la personne qu'il représente ¹.

Les décisions de Jurisprudence qu'on invoque en ce sens, ne sont pas péremptoires. Où bien elles concernent des infractions ou bien elles s'appliquent au cas où le propriétaire de la marchandise ou (d'une façon plus générale encore) le commettant avait fait appel pour réclamer le remboursement d'un trop perçu, d'un jugement rendu contre le déclarant.

Si l'appel a été à bon droit déclaré irrecevable, ce n'est pas pour ce motif que le déclarant n'aurait pu créer aucun lien de droit entre le service et celui-ci, mais parce que seules peuvent attaquer un jugement, les personnes qui ont été parties au procès ².

Quand le déclarant agit en son nom personnel (par exemple comme commissionnaire), la douane n'étant tenue de connaître que celui-ci, elle le traitera comme s'il était propriétaire. Mais s'il agit, en faisant état de sa qualité de mandataire, on ne voit la raison, ni l'argument de texte, en vertu desquels le mandat ne produirait pas d'effet, à l'égard du commettant. Juridiquement la

1. Dans le même sens la doctrine roumaine et italienne et tous les arguments de texte.

2. Allix, *Cours de Doctorat*, p. 132, 1929-1930.

douane a au civil, un action contre ce dernier et peut par conséquent poursuivre directement contre lui le paiement du moins perçu, de même que celui-ci peut, en sens inverse, actionner directement le service en remboursement d'un trop-perçu (ce procédé est celui employé aussi par l'administration douanière roumaine).

Dans la pratique, la douane reçoit couramment des déclarations établies au nom de X., commissionnaire en douane et signées par procuration par un des employés de la maison ; on considère toujours dans ce cas la déclaration comme faite par X., bien qu'elle ne soit pas signée par un fondé de pouvoirs.

Il est donc tout à fait exagéré de dire que le non-déclarant est un tiers aux yeux de la douane, alors qu'il a été représenté par le déclarant.

En fait l'Administration admet que celui-ci soit subrogé au privilège de la douane, quand il a payé au compte du propriétaire. Un arrêt de la Cour de cassation (Chambre des Requêtes 19 janvier 1915) a reconnu également au transporteur qui avait acquitté l'impôt pour le compte de son client tombé en faillite, le droit d'être subrogé au privilège de la douane, ce qui implique l'existence d'une créance directe de l'Administration contre le propriétaire, puisque c'est au privilège attaché à cette créance que le transporteur est subrogé¹. L'Administration française elle-même reconnaît au surplus, dans une circulaire (n° 445 du 20 juin 1927) qui ouvre au mandant la faculté

Allix, *Cours de Doctorat*, 1929-1930.

de demander des renseignements sur les opérations effectuées par son représentant, que « les mandants ne sont pas absolument des tiers et sont intéressés en fait et en droit. »

SECTION VII

LES RAPPORTS ENTRE LE DÉCLARANT ET LA PERSONNE AU NOM DE LAQUELLE IL AGIT

Quoiqu'il en soit, la douane ne connaissant la plupart du temps que l'auteur de la déclaration, qui est réputé propriétaire à ses yeux, la question se pose de savoir quels vont être les rapports entre le déclarant et la personne pour le compte de laquelle il a agi, lorsqu'il n'a pas agi pour lui-même. On doit appliquer ici les règles du mandat¹. Ce mandat sera généralement un mandat salarié, le mandataire sera donc responsable vis-à-vis du mandant, de ses fautes même légères. C'est ainsi qu'a été déclaré responsable vis-à-vis de son client, le commissionnaire en douane qui a fait une déclaration inexacte pour n'avoir pas suivi les instructions de son client, ou n'avoir pas provoqué des éclaircissements de sa part ou qui a pris sur lui-même de transiger avec la douane sur des bases jugées désavantageuses pour le redevable ou qui a payé, sans référer à son commétant, des droits ou des amendes dont l'existence pouvait être contestée ; qui ne l'a pas

2. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, t. I^{er}, pp. 329 et ss.

avisé d'une saisie ayant abouti à la vente des marchandises, etc ¹.

En sens inverse, le client est tenu de rembourser le mandataire de ses impenses et de l'indemniser de tous les dommages et préjudices qu'il a pu lui causer par sa faute (par exemple, s'il lui a fourni des renseignements inexactes ou incomplets, qui ont entraîné contre le déclarant des poursuites pour fausses déclarations) ².

SECTION VIII

COMMENT LA DÉCLARATION DOIT ÊTRE FAITE.

En Roumanie, France, Italie, Belgique, Suisse la déclaration doit être formulée en termes du tarif, c'est-à-dire qu'elle doit être subdivisée conformément aux subdivisions du tarif et fournir des marchandises, non pas seulement la désignation vulgaire et courante non pas même la désignation commerciale usuelle, mais la désignation précise employée dans le tarif, et dans les termes même qui y figurent.

Son établissement suppose donc une connaissance approfondie du tarif et une pratique courante de la technique douanière.

Toutes les fois qu'il s'agit de déclarants professionnels la règle est-elle absolue ; une déclaration non formulée en termes du tarif est considérée comme inexistante et refusée par le service.

1. Cour de Lyon, 4 mars 1875, Cour de Chambéry, 5 nov. 1930.

2. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, vol. I, p. 329.

Cette règle est tempérée, lorsqu'il s'agit de personnes qui ne fréquentent pas habituellement la Douane. Dans ces cas la loi (tant en Roumanie, qu'en France) se contente de la dénomination commerciale de la marchandise, mais les éléments de celle-ci doivent être clairement exposés ; le chef de la douane peut poser des questions aux déclarants occasionnels, afin d'éclaircir les détails de la déclaration.

Cette règle est encore plus libérale lorsqu'il s'agit de voyageurs, qui peuvent faire leur déclaration verbalement et les agents rédigeront eux-mêmes la déclaration écrite ; celle-ci est d'ailleurs pour les voyageurs beaucoup moins formaliste et est liquidée rapidement. (En Roumanie déclaration modèle n° 10 pour l'importation et modèle n° 31 pour l'exportation).

SECTION IX

LE SERVICE DE RENSEIGNEMENTS

On peut affirmer qu'en Roumanie le service de renseignements n'existe pas, car les renseignements donnés par la Direction Générale des Douanes pour l'application du tarif est une pure mesure de courtoisie.

Cette mesure est de nature à retarder l'accomplissement normal des formalités douanières, car l'intéressé ne pouvant jamais opposer l'information reçue, il est loisible à l'Administration d'appliquer une autre position du tarif.

D'ailleurs l'Administration des douanes, même lorsqu'elle fournit des informations par écrit, inscrit la clause « sans engagement ».

Nous estimons que le service des informations est une condition du bon fonctionnement d'un système douanier civilisé et que son organisation est non seulement utile, mais nécessaire.

Le règlement d'organisation des douanes roumaines porte que les chefs des douanes tiendront à la disposition du public le tarif douanier et toutes les lois se référant à l'imposition et à la taxation. — Seulement, cette disposition n'a pas d'utilité, du moment que le profane en matière douanière est abandonné à ses seules lumières, dans cette délicate matière où la moindre omission peut entraîner des conséquences graves.

Les systèmes les plus recommandables en matière de renseignements, sont ceux des Législations suisse et allemande.

En Suisse¹, les demandes de renseignements, accompagnées d'échantillons, sont adressées sur des formulaires officiels à la direction générale des douanes. Celle-ci répond par écrit et est engagée par sa réponse. Le requérant qui n'est pas satisfait par cette réponse, peut provoquer un classement par assimilation de la part du conseil fédéral.

Mais il y a mieux : si la direction des douanes a donné

1. Voir l'art. 8, règlement d'exécution de la loi fédérale sur les douanes.

un renseignement et ultérieurement ce dernier est contredit au détriment du redevable, par un classement par assimilation fait par le conseil fédéral et que le redevable se trouve avoir conclu de bonne foi sur la base des renseignements, un contrat dont il ne peut se départir, les marchandises qui lui sont livrées en vertu de ce contrat, dans un délai de trois mois, peuvent être admises aux droits indiqués par le renseignement.

Cette faveur ne s'applique pas aux modifications apportées au classement par la loi ou les tarifs.

Enfin, le dernier alinéa de l'article cité dispose qu'un renseignement verbal ne lie pas la Douane.

L'organisation des services de renseignements en Allemagne comporte une distinction.

Les services donnent des renseignements sans engagement qui peuvent être obtenus dans tous les bureaux et n'engagent d'aucune façon la douane.

Les personnes qui désirent avoir des renseignements liant les services, doivent adresser une demande sur formule, à la direction régionale. La réponse qu'on obtient par cette voie constitue un renseignement officiel liant tant l'autorité qui l'a émis que les bureaux subalternes.

L'Administration est libre de changer dorénavant sa façon de voir, mais le requérant a le droit à ce que lui soit appliqué le régime précisé dans le renseignement officiel.

Le seul défaut de ce système consiste en la longueur de la procédure, qui nécessite environ 2 mois¹.

En France le service de renseignements est organisé par une note numéro 944 du 8 février 1929².

Mais on a observé que le renseignement ne lie pas en droit l'Administration, ce qui est très préjudiciable pour le contribuable et supprime l'efficacité de l'institution³.

1. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, pp. 346-347, t. I.

2. *Idem*.

3. *Idem*, p. 347, note I.

CHAPITRE IX

LES REGIMES SUSPENSIFS DE DROITS

Les principaux régimes suspensifs de droits de douane sont : le Transit, l'Entrepôt, l'Admission Temporaire

SECTION I

LE TRANSIT

Le transit c'est la faculté de transporter en franchise à travers le territoire national des marchandises passibles de droits, de taxes intérieures ou frappées de prohibition.

Dans les organisations douanières modernes, le transit des marchandises étrangères est non seulement libre, mais est encore exempt de droits. Il serait, en effet contraire aux intérêts économiques d'un pays de mettre des obstacles même légers au transit des marchandises. C'est précisément en vue de ces intérêts et spécialement pour donner essor à l'industrie des transports, que la

politique douanière des États modernes s'efforce, par tous les moyens de favoriser le transit des marchandises à travers le territoire.

Pendant tout le parcours, les marchandises qui circulent sous le régime du transit sont considérées, en quelque sorte, comme demeurées en dehors du territoire douanier de telle façon que, si elles se bornent à traverser le pays, venant d'un pays étranger pour aller dans un autre, elles sont exonérées de tout paiement.

En comparant le transit avec les autres régimes suspensifs de droits on a dit qu'il est « l'entrepôt mobile ».

Le transit a pour effet d'ajourner le règlement de la situation des marchandises, qui au lieu d'intervenir à leur entrée sur le territoire national, interviendra seulement au point terminus du trajet. Pour mieux comprendre cette situation juridique des marchandises on divise le transit en transit ordinaire et transit international.

§ I

Transit national et transit international.

Il importe de signaler que ces deux expressions doivent être prises dans un sens spécial ; elles s'appliquent uniquement aux conditions, différentes dans les deux cas, dans lesquels le transit est effectué.

Mais dans l'acception stricte du terme, le transit dit

international n'est ni plus ni moins international, que le transit ordinaire¹.

Le transit ordinaire, aussi bien que l'autre s'applique à des marchandises qui traversent le territoire national pour aller d'un pays étranger dans un autre et, inversement, on pourra expédier sous le régime du transit international des marchandises à destination d'une douane intérieure.

Le transit ordinaire a lieu par toutes les voies indistinctement, c'est-à-dire non seulement par chemin de fer, mais par les routes de terre, les rivières, les canaux, et sous la responsabilité des expéditeurs.

Le transit international s'effectue en principe, exclusivement par les chemins de fer, tant en Roumanie qu'en France (et dans la majorité des pays) et sous la responsabilité des Compagnies de Chemins de fer.

En France, une décision du 4 janvier 1928 a étendu ce régime aux transports effectués par les voies navigables de l'intérieur, à destination de certains ports maritimes ou fluviaux.

En Roumanie, la marchandise en transit international ne peut circuler sur les eaux navigables de l'intérieur.

En Roumanie, la déclaration de transit ordinaire ou international doit être établie en trois expéditions. L'acte de transit proprement dit, l'acte de garantie et le billet de transit. Le premier reste à la douane, où la

1. Allix, *Cours de doctorat*, p. 314, pp. 1928-1929.

déclaration de transit sera faite, le second accompagnera le transport (billet de transport) et le troisième sera envoyé à la Direction des Douanes, pour le contrôle.

Le billet de transport qui accompagne la marchandise jusqu'à la douane terminus (il s'agit de la douane nationale) sera certifié à l'arrivée du transport, le fonctionnaire donnant décharge ou établissant le procès verbal de manque des marchandises.

Une fois cette opération faite, le billet de transport sera retourné par la douane terminus à la douane d'origine (c'est-à-dire là, où la déclaration de transit a été faite).

Cette douane fera la décharge, dressera le procès verbal de contravention et poursuivra l'exécution de l'amende, quand il y a irrégularité.

§ 2

Le caractère spécial du transit international.

1° Il n'est ouvert, en principe, qu'aux expéditions par chemin de fer, tandis que le transit ordinaire s'applique dans pas mal de pays par n'importe quelle voie de transport, à l'exception de la mer : chemins de fer, voies fluviales, canaux, routes etc..

2° Il a lieu sous la responsabilité des compagnies de chemins de fer. En Roumanie ce sont d'ordinaire les services des chemins de fer qui font la déclaration de transit international, mais les expéditeurs douaniers pourront aussi le faire, parce que leur fonctionnement est condi-

tionné par l'obtention d'une patente, délivrée par la direction des douanes ; cette patente leur donne la possibilité de signer la déclaration de transit, mais depuis quelques années après une circulaire de la Direction des Douanes, c'est le service des chemins de fer qui fera toutes les opérations du transit international. Seulement dans le cas où ce service n'est pas organisé dans un certain point de Douane, les expéditeurs pourront remplir les formalités requises.

3° D'autre part, les formalités y sont simplifiées. Les marchandises d'importation n'ont pas à rompre charge à leur passage à la frontière nationale, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire qu'elles soient déchargées, pour être présentées au service et pour être visitées par lui. Les colis sont simplement dénombrés, après reconnaissance des marques et numéros.

Théoriquement, le service reste libre, en France et en Roumanie, de visiter les colis en cas de soupçon.

Les compagnies de Chemins de fer remettent simplement des feuilles de route distinctes par lieu de destination et les déclarations dites déclarations de gros (s'appelant en Roumanie listes spécifiques), qui n'indiquent que les caractéristiques essentielles ; marques, espèce et poids des colis.

Elles souscrivent, en outre, une soumission (distincte pour chaque transport et destinataire) de représenter les marchandises au lieu d'arrivée.

Pour les Compagnies de Chemins de fer françaises la

soumission n'est pas cautionnée, à l'inverse de ce qui se passe pour la soumission exigée dans le transit ordinaire, où les déclarants sont obligés de présenter la soumission cautionnée. On estime que les Compagnies de Chemins de fer présentent une solvabilité suffisante et que cette garantie est superflue.

§ 3

La nature juridique de l'obligation de l'expéditeur transitaire dans la législation roumaine et son contenu.

Par le fait de l'expédition des marchandises étrangères à une autre douane ou en transit, l'expéditeur n'assume certainement pas l'obligation pure et simple de payer, en tant qu'il n'a pas encore manifesté d'une façon valable, la volonté de les destiner à la consommation à l'intérieur de l'Etat et n'assume pas, non plus, l'obligation de remettre les marchandises à la douane de destination, parce que dans ce cas on aurait une obligation de faire.

L'expéditeur s'oblige de payer les droits de douane pesant sur les marchandises, dans le cas où elles ne seraient pas présentées à la douane de destination. Ils contractent donc une obligation de payer, mais une obligation soumise à une condition suspensive. Le défaut de présentation de la marchandise à la destination ne constitue donc pas l'inaccomplissement d'une obligation, mais seulement la condition négative qui peut donner vie à l'obligation.

Seulement l'Administration ne pouvait pas exercer son droit de rétention, parce que la marchandise doit être remise à l'expéditeur pour le transport et ne pouvait pas empêcher que la marchandise entrât dans la libre circulation du moment que le transport s'effectue en dehors du contrôle de la douane.

Il en résulte, que la douane ne met les marchandises à la disposition de l'expéditeur que si on lui garantit le paiement des droits de douane, pour le cas où les marchandises ne seraient pas présentées à la douane de destination, d'où l'obligation accessoire, pour l'expéditeur, de garantir le paiement.

Les expéditions de marchandises en transit donnent donc lieu à deux obligations : une obligation conditionnelle de payer et une obligation accessoire de garantir.

§ 4

Contenu de l'obligation principale.

A. *Pendente conditione.* — Le sujet passif de l'obligation c'est celui qui peut disposer de la marchandise et qui a la capacité de s'obliger. Les particularités juridiques de l'obligation principale seront examinées en rapport avec l'état de la condition, c'est-à-dire suivant qu'elle est pendante, arrivée ou déficiente.

a) La condition est pendente, durant le délai assigné par l'Administration (en Roumanie 30 jours) pour la présentation à la douane de destination, des marchandises en transit. Tant que la condition suspensive est

pendente, il n'existe pas encore pour l'expéditeur d'obligation de payer, ni pour l'Administration un droit au paiement, la condition n'ayant pas encore produit tous les effets juridiques qu'elle peut engendrer ; l'expéditeur ne peut donc demander la restitution de la caution ou la libération de la garantie personnelle et l'Administration ne peut procéder à l'exécution, ni par l'action réelle ni par celle personnelle. Néanmoins la douane peut prendre toutes les mesures de conservation de la garantie.

Mais le fait le plus important qui puisse intervenir *pendente conditione*, c'est la perte totale ou partielle de la marchandise formant l'objet de l'obligation. La perte peut être due au cas fortuit où à la force majeure ou peut provenir de la nature même des marchandises, des défauts d'emballage ou de la mauvaise surveillance de la marchandise durant les transports. Or quelle que soit la cause et à qui qu'elle soit imputable, à la faute de l'expéditeur ou à celle du transporteur (souvent ces deux qualités coïncident dans la même personne), il est naturel que la perte rende impossible la présentation totale ou partielle de la marchandise à destination ; ainsi se vérifie la condition suspensive, c'est-à-dire l'événement futur et incertain par lequel devient parfait le droit de l'Administration, au recouvrement des droits. — A la différence de l'obligation civile, le principe, *debitor speciei perempta specie absque sua culpa liberatur*, ne trouve pas application ici. La force majeure, si elle est prouvée, peut seulement dans le sens de la loi douanière roumaine, in-

fluencer à l'exonération de celui-ci du paiement des amendes (voir la fin de ce chapitre).

B. *Après l'accomplissement de la condition.* — La condition est dite arrivée, si dans le délai établi par la douane de départ, sur le document douanier qui accompagne l'expédition, la marchandise n'est pas présentée à la douane de destination, ou si on n'en présente qu'une partie, ou bien encore si on présente une marchandise différente de celle remise au départ. Dans ces cas, et à partir de ce moment, se vérifie cet événement futur et incertain, qui fût posé comme fondement du rapport juridique. A partir de ce moment l'obligation de payer devient parfaite et l'administration acquiert le droit de procéder à la récupération des sommes qui lui sont dues, pour les droits de douane pesant sur la quantité de marchandise non présentée à la douane d'arrivée. — Si la garantie donnée par l'expéditeur consiste en un dépôt de caution, l'Administration procède à l'expropriation immédiate, totale ou partielle, du dépôt. Si ce dépôt, pour une cause imprévue et imprévisible (appréciation erronée du dépôt, modification des droits de douane, etc) était insuffisant à satisfaire toute la créance de l'Administration, celle-ci peut ajouter à son action réelle contre le débiteur, l'action personnelle.

Le garant sera tenu solidairement du paiement, conformément à l'art. 151 loi roumaine des douanes.

Que l'obligation de payer devienne parfaite, non pas au moment auquel la marchandise est remise à l'expédi-

teur par la douane de départ, mais à celui auquel la condition est remplie, ceci résulte du fait que dans le cas de changement du tarif survenu durant les transports, les marchandises non présentées à la douane de destination supporteront, les droits en vigueur à l'expiration du délai assigné sur l'acte de transit. L'art. 5 de la loi douanière roumaine dit expressément que les marchandises supporteront le régime du tarif en vigueur au moment de la présentation de la déclaration, soit à l'importation soit à l'exportation¹.

Dans les expéditions de marchandises d'une douane à l'autre, on ne doit donc pas voir un simple sursis de paiement des droits en raison du temps qui serait accordé à l'expéditeur (avec toutes les conséquences juridiques qui pourraient dériver de ce principe), mais seulement un sursis, en raison de l'espace, accordé à l'expéditeur pour décider sur la destination douanière à donner aux marchandises. La constatation des qualité et quantité, faite par la douane de départ et la pose des placards n'ont d'autre but que celui de fournir des éléments pour l'identification de la marchandise présentée à l'arrivée avec la marchandise expédiée.

C. *La condition n'arrive pas.* — La condition est déficiente lorsque la marchandise est présentée à la douane de destination dans le délai établi ; si la présentation est

1. En France, le critérium est différent : on y tient compte du moment de l'expédition de la marchandise, à la condition que le transport soit dirigé directement pour la France.

limitée à une partie de la marchandise, la condition est déficiente pour la partie présentée et arrivée pour celle non-présentée. La condition déficiente rend inexistente l'obligation établie sous condition suspensive. Par cela l'expéditeur est libéré de l'obligation de payer, acquiert le droit à la restitution du dépôt de caution, et, s'il y a un garant, celui-ci est libéré aussi. Pourtant, dans le cas de présentation partielle de la marchandise, la libération est limitée à la partie de marchandise présentée.

Pour qu'on puisse dire que la condition est déficiente, il est nécessaire que la marchandise présentée à la douane de destination soit celle expédiée par la douane de départ l'état dans lequel elle pouvait se trouver au moment de l'arrivée, à cause des avaries subies durant le transport, n'influençant en rien. L'identité de la marchandise est prouvée par les contre-seings apposés sur la marchandise par la douane de départ.

§ 5

Modes de garantir l'obligation principale.

Pour toute expédition de marchandises en transit par voie de terre, l'expéditeur est obligé de fournir une garantie ; cette garantie peut être réelle ou personnelle, ou les deux à la fois.

La garantie réelle consiste en un dépôt en espèces, ou bien en un dépôt de titres émis par l'État ou garantis par lui. Mais il faut remarquer que pour la Législation roumaine ce dépôt ne couvre pas toujours les droits

éventuels de l'État, parce que le dépôt requis par l'Administration est une somme fixe, exigée une fois pour toute avant la délivrance de la patente à l'expéditeur ; par conséquent, il peut arriver que cette somme soit plus grande que les droits éventuellement dus, mais ordinairement, à cause des droits élevés, ce dépôt est toujours bien inférieur aux droits. En un mot, dans la Législation roumaine, ce sera toujours la garantie personnelle qui prévaudra.

Il en est différemment dans les Législations française et italienne, où les transitaires sont toujours obligés de constituer en dépôt une somme au moins égale aux droits éventuels ; cette exigence est tempérée par le fait que la majorité des opérations de transit sont effectuées par les compagnies de Chemins de fer, qui sont exemptes de la garantie réelle, leur garantie personnelle étant considérée suffisante.

La garantie réelle équivaut au gage, mais non pas à un gage nécessaire dans le sens de l'art. 93 de la loi douanière et de l'art. 3 de la loi sur les entrepôts (qui considèrent comme constituant le gage, jusqu'au paiement des droits, toutes les marchandises se trouvant dans les dépôts douaniers ou celles qui sont présentées à la douane) ; ici il s'agit d'un gage volontaire. La garantie personnelle doit être donnée individuellement pour chaque expédition.

La garantie personnelle a le caractère de fidéjussion et est régie par les normes du droit privé, pour tout ce qui n'est pas prévu dans la loi douanière.

De l'ensemble de ces normes, nous pouvons établir les principes suivants :

1^o La garantie personnelle, pour qu'elle ne soit pas illusoire, doit être donnée par une personne solvable. La décision sur la solvabilité de la personne garante est un acte discrétionnaire de l'administration.

2^o La garantie doit être donnée par une personne juridiquement capable de s'obliger.

3^o La garantie personnelle doit être expressément mentionnée sur la déclaration douanière ; il n'est pas admis de manifestation tacite, et, d'autant moins, elle ne peut se présumer. La garantie est considérée donnée pour les qualité et quantité de marchandise déclarée par l'expéditeur, de façon que si de la constatation faite par la douane il résultait qu'on destine à l'expédition une marchandise soumise à un droit supérieur à celui pesant sur la marchandise déclarée, le garant doit confirmer sur la déclaration de transit, que la garantie s'étend à la marchandise reconnue, par la douane. La garantie est considérée donnée aussi, sans qu'une manifestation expresse soit nécessaire pour les sommes dues à titre d'amendes établies par la loi douanière, au cas de défaut de présentation de la marchandise.

Nous avons exposé jusqu'ici l'institution du transit, telle qu'elle se dégage de l'ensemble des principes juridiques. Le jeu de ces principes est faussé dans la Législation roumaine, qui établit un système arbitraire et plutôt empirique. D'après l'art. 150, si les marchandises en

transit sont représentées à la douane de sortie après le délai fixé dans l'acte de transit, mais avant l'expiration de celui imparti pour la restitution du billet de transit à la douane de départ, les marchandises sont traitées conformément à la nature juridique du régime. Dans ce cas le propriétaire sera soumis, tout simplement, au paiement des droits et sera libre de disposer de la marchandise à l'intérieur du pays. Si, en échange, la marchandise arrive après le délai accordé pour la restitution du billet de transit (art. 151) on appliquera au propriétaire des marchandises l'amende du quintuple des droits. Cette distinction est assez curieuse, surtout que la restitution du billet de transit n'incombe pas au déclarant, mais bien au service de l'Administration. La rigueur de l'art. 151 est tempérée par la possibilité donnée à l'Administration supérieure d'accorder des sursis pour la présentation de la marchandise (art. 146). Ce système a été déterminé par le fait qu'en Roumanie on n'exige pas la consignation des droits avant l'effectuation du transit et par la considération qu'en matière de transit, on ne requiert pas une déclaration détaillée, mais une simple déclaration de gros (art. 41 et 42, Reg. loi des douanes qui est quelque peu en désaccord avec l'art. 149 de la loi). Nous pensons qu'il faudra généraliser le système de l'art. 150 et n'appliquer, au cas de non-représentation de la marchandise à la douane de sortie, que les droits de douane *in simplum* et sans amende. Cette règle correspondrait au caractère conditionnel de l'obligation assumée en matière de transit.

§ 6

*Nature juridique de la responsabilité civile
en matière de transit.*

Le transit international ne peut se faire, comme nous l'avons vu, par application de l'art.139 loi roumaine de douanes, qu'en employant comme moyens de transport les Chemins de fer ou la navigation. Cette règle est lourde de conséquences pour le propriétaire de la marchandise transportée.

Le premier point qui se dégage, c'est que la loi impose au propriétaire d'employer un certain moyen de transport. Cette obligation emprunte dans sa structure juridique le caractère de contrat d'adhésion, parce que le propriétaire ne peut pas discuter sur la façon dont le contrat de transport sera conclu. Evidemment, il pourra bien ne pas effectuer le transit, mais s'il le fait il doit se soumettre aux conditions imposées par les chemins de fer. — L'observation est plutôt platonique, car avec de légères réticences, auteurs et jurisprudence sont d'accord pour reconnaître que, pratiquement, le contrat d'adhésion est tout aussi valable qu'un contrat ordinaire.

D'un autre côté, si les marchandises en transit ne sont pas représentées au bureau de sortie, il y aura lieu à l'application d'une amende, sans distinguer si le défaut de présentation est dû à la faute du propriétaire, ou à celle de la compagnie des Chemins de fer. Par cette disposition, la loi envisage les rapports entre le propriétaire et la compagnie, sous l'angle du lien de commettant à préposé.

Il est évident, qu'il y a un contrat de transport, que la compagnie est le préposé du propriétaire; c'est par elle que ce dernier se fait suppléer dans l'exécution du transport. Comme tel, il serait normal d'approuver la solution de la loi douanière, qui tient responsable le propriétaire pour le défaut de présentation de la marchandise dû à la faute de la compagnie. Nous disons : il serait normal, parce que la situation ne se présente pas dans le cadre ordinaire de la responsabilité pour autrui. On répond pour la faute du préposé, parce qu'on a commis, soi-même, une faute *in eligendo* ou *in vigilando*. Les auteurs de Droit civil, sont d'accord à fonder cette responsabilité sur la faute que le commettant aurait commise en choisissant mal ou en ne pas surveillant son préposé. Mais cela suppose que le propriétaire est libre de faire le choix ou d'exercer la surveillance. Ces prérogatives sont enlevées au propriétaire de la marchandise, par l'art. 139 de la loi douanière. De cette façon, au fait d'imposer le transport par voie ferrée, la loi ajoute cette iniquité de tenir le propriétaire responsable pour la faute que commettrait la compagnie, dont les services lui ont été imposés.

Le procès ne s'arrête pas ici. La responsabilité du propriétaire, privée de sa base juridique est aggravée par les clauses des lettres de voiture. Les Chemins de fer roumains insèrent dans les conditions générales des clauses limitant leur responsabilité à une somme dérisoire pour le cas où les marchandises seraient perdues

par sa faute. Si l'on pense que la disparition de la marchandise entraîne pour le propriétaire un triple dommage (valeur de la marchandise transitée, droits de douane, et amende du quintuple) on arrive à la conclusion qu'on n'est pas devant des clauses limitatives de responsabilité, mais proprement en présence de la suppression de cette responsabilité.

Obligation d'user des services des Chemins de fer ; responsabilité pour autrui privée de base, puisque le responsable ne peut ni choisir le transporteur, ni en surveiller l'activité ; recours illusoire contre la compagnie — telle est la situation inéquitable qu'on impose en Roumanie aux propriétaires des marchandises en transit.

Quel serait le remède à cette situation ? Il semble difficile, vu les possibilités de fraude, de recommander la liberté du propriétaire de choisir le transporteur. Mais la solution peut être trouvée dans l'exemption de celui-ci (tant de l'amende que du paiement des droits) au cas où l'on apporterait la preuve que la faute est due exclusivement à la compagnie. En échange la compagnie pourrait être astreinte à répondre à la place du propriétaire. Si cette mesure n'était pas admise, il y a un minimum qui ne peut être refusé. Ce minimum serait l'interdiction, faite aux Chemins de fer d'insérer pour les transports en transit les clauses limitatives de responsabilité ; de cette façon, le propriétaire conserverait contre la compagnie le recours intégral pour les dommages subis. D'ailleurs, ces clauses sont nulles en l'espèce, l'indemnité réservée

au propriétaire n'ayant pas de valeur appréciable et aboutissant à la suppression de la responsabilité¹.

Pour simplifier l'exposition nous n'avons parlé que des Chemins de fer, mais il en est de même des sociétés de navigation.

SECTION II

LE RÉGIME DE L'ENTREPOT.

Le régime de l'entrepôt, dans lequel les marchandises étrangères sont censées séjourner en dehors du territoire national, est un régime très ancien, bien qu'il ait été précédé lui-même par l'institution des ports francs.

§ 1

Importance économique et nature juridique des entrepôts.

L'importance économique des entrepôts douaniers réside principalement, dans le fait qu'ils favorisent puissamment le commerce de transit, permettant à toute époque la réexportation à l'étranger des marchandises qui ne trouveraient pas un débouché utile sur le marché national ou qui trouveraient un débouché moins rémunérateur que sur d'autres marchés, il en résulte la possibilité de grands achats, au moment où l'offre du marché étranger se présente plus favorable et de la vente lorsque la demande du marché interne ou celle d'un autre mar-

1. Planiol Ripert, Esmein VI, n° 406, p. 569, note 3.

ché étranger sont plus propices. Quant aux marchandises destinées ensuite à être consommées à l'intérieur de l'Etat, les dépôts douaniers offrent l'avantage de rapprocher le plus possible, le moment du paiement des droits et le fait de l'entrée effective de la marchandise dans la consommation. On évite ainsi le paiement anticipé des droits (pour une importation parfois importante) sur celles non-destinées à la consommation interne. Or, ces avantages d'ordre économique ne sont possibles, qu'en tant que la loi consent au propriétaire des marchandises mises en entrepôt un délai suffisamment long pour décider, sans aucune limitation, de la destination douanière à donner aux marchandises.

Ce fait est décisif pour la notion juridique de l'entrepôt douanier. Parce que les marchandises mises en entrepôt peuvent recevoir toute destination douanière, il est logique d'en déduire qu'elles se trouvent dans la même situation (souvent de fait, mais toujours de droit) que celle dans laquelle se trouve les marchandises étrangères simplement présentées à la douane et celles prises sous la garde temporaire ; elles se trouvent dans cet état d'indécision que seule la volonté de leur propriétaire, légalement manifestée, peut révoquer.

Comme on ne peut pas encore parler d'une dette douanière, (dette qui du reste n'est pas toujours précisable) on ne peut même pas parler d'une obligation douanière.

La marchandise mise en entrepôt, restant sous le contrôle direct de la douane, n'entraîne aucune obliga-

tion pour le propriétaire, pas même celle de garantie : cette obligation peut naître seulement pour la marchandise soustraite matériellement au pouvoir de rétention de la douane, en tant qu'elle serait déposée dans les magasins privés.

La possibilité d'une véritable obligation douanière n'existe qu'à la sortie des marchandises de l'entrepôt et elle serait une obligation de payer, si les marchandises étaient destinées à la consommation, ou une obligation conditionnelle de payer, si elles étaient destinées au transit ou encore à l'importation temporaire.

Ce serait une conception contraire à la réalité des faits, que celle suivant laquelle — comme certains le prétendent — l'obligation douanière naîtrait dès l'entrée dans l'entrepôt ; son malfondé apparaît de suite, si on se rappelle que, pour les marchandises qui sortent du dépôt avec la destination à la consommation, on applique non pas les droits en vigueur au jour de leur entrée dans l'entrepôt, mais ceux en vigueur au jour de la sortie, car l'art. 5 de la loi douanière roumaine le prescrit d'une façon précise.

L'opinion suivant laquelle l'obligation douanière naîtrait à l'introduction des marchandises dans l'entrepôt serait, du reste, inconciliable avec d'autres faits, à savoir : la faculté concédée au propriétaire de demander la destruction des marchandises avariées durant l'entrepôt et de s'exonérer ainsi du paiement des droits.

Nous pouvons encore mentionner la concession d'une

réduction proportionnelle pour les marchandises sujettes à des diminutions naturelles, déposées dans les magasins donnés en location ou de propriété privée qu'on rencontre dans la Législation italienne ; ou encore la possibilité d'abandonner les marchandises déposées en douane, comme il est prévu dans la Législation douanière roumaine. En résumé, le seul fait d'avoir introduit dans l'entrepôt douanier les marchandises ne peut pas faire naître à la charge du propriétaire une obligation de payer.

§ 2

Les sortes d'entrepôts.

On distingue trois sortes d'entrepôts : l'entrepôt réel ; l'entrepôt fictif et l'entrepôt spécial.

La Législation douanière roumaine ne prévoit que deux sortes d'entrepôts¹, mais en analysant bien la loi on peut en déduire aussi la possibilité de créer des entrepôts spéciaux.

A) *L'entrepôt réel.* — Il se trouve sous la garde directe de la douane et a lieu dans les locaux douaniers destinés exprès, comme magasins pour la garde des marchandises, sans l'ingérence du propriétaire et dans lequel quiconque est libre de déposer des marchandises, moyennant paiement des droits de magasinage.

Pour toute quantité de marchandise introduite dans l'entrepôt, il est délivré au propriétaire un reçu dans la

1. Art. 1, 2 et 4, loi roumaine des entrepôts. Art. 1, 2 du règlement de cette loi.

forme établie par la régie douanière. Dans la Législation roumaine, ce reçu est formé par la copie de la déclaration d'entrepôt, et il mentionne le nombre des colis, la quantité, l'espèce, l'article du tarif douanier du moment de l'entreposition, la valeur des marchandises, l'origine — en un mot, tous les éléments exigés pour une déclaration d'importation. Entre le propriétaire de la marchandise et l'administration il s'établit un contrat réel, à titre onéreux, régi par les normes générale du droit privé. Les marchandises destinées à l'entrepôt sous la garde directe de la douane, doivent être vérifiées par le bureau.

En principe, sont admises en entrepôt toutes les marchandises prévues dans le tarif, mais la Régie des douanes peut se réserver d'interdire l'introduction des marchandises susceptibles de fraude ou dangereuses pour la sûreté de l'État et l'hygiène publique. La vérification des marchandises à l'entrée dans l'entrepôt a lieu selon les règles habituelles, exactement comme pour celles déclarées à l'importation ou à l'exportation.

La douane prend en charge les marchandises introduites dans l'entrepôt et cette prise en charge se fait dans ses registres, sur lesquels on mentionne toutes les opérations postérieures ; (mise en consommation, transit, admission temporaire, etc). D'après la législation roumaine¹, les marchandises peuvent rester en entrepôt au maximum deux ans, s'il s'agit d'entrepôt public et un

1. Art. 8, loi sur les entrepôts.

au pour l'entrepôt nominal. Ce délai est excessivement court, parce que le but de l'entrepôt c'est bien celui de donner la possibilité aux importateurs de disposer des marchandises suivant les nécessités de leurs commerce. La Législation française, beaucoup plus libérale, admet *de plano* le délai de 5 ans avec possibilité de sursis.

Pour que l'entrepôt soit vraiment une facilité pour le commerce, la loi permet aux propriétaires de visiter les marchandises, de leur faire subir un certain nombre de manipulations, de prélever des échantillons. Régulièrement, le service fait des recensements à la fin de chaque année, mais il a toujours la possibilité, même pendant l'année, de faire à des époques variables des contrôles par épreuve.

B) *Cabinet-Entrepôts*¹. — Le régime de l'entrepôt réel a été l'objet, dans ces derniers temps, de certains perfectionnements qui ont accru les facilités données au commerce. En France, le décret du 30 mai 1921 prévoit la création de « Cabinets-Entrepôts ». Ces cabinets-entrepôts sont des magasins spéciaux, situés d'habitude dans l'enceinte même de l'entrepôt réel et quelquefois dans les bâtiments extérieurs; ils sont réservés aux objets dont la manipulation délicate exige des précautions particulières. Ces cabinets-entrepôts ferment à deux clefs, dont l'une reste toujours entre les mains du service, et peuvent être loués par l'entrepositaire, à des commer-

1. Allix, I, pp. 528-529.

çants souscrivant une soumission cautionnée de payer les droits sur les articles non réexportés dans le délai de 5 ans. Ces marchandises sont soumises pendant leur séjour à certaines réglementations spéciales. — M. Allix ¹ mentionne également l'institution dans les entrepôts réels, de sections de réexportation, prévues, par le décret du 30 mai 1921, et qui fonctionnent seulement depuis 1927 à Marseille et au Havre. C'est une facilité très appréciable donnée aux commerçants qui pourront à chaque moment faire l'exportation à l'étranger, avec des formalités douanières très réduites.

C) *Entrepôts temporaires*. — Nous rencontrons ces entrepôts en Roumanie, à l'occasion de l'Exposition Internationale d'exploitation pétrolifère et minière. Cet entrepôt a été créé sur la proposition du Ministre du commerce, pour les participants qui venaient exposer leurs marchandises, mais qui pouvaient en même temps les vendre et régler ensuite les droits de douane.

D) *L'entrepôt fictif*. — L'entrepôt fictif est constitué dans les magasins de commerce, sous la garantie d'une soumission cautionnée de réexporter la marchandise, ou de payer les droits au moment où elle entrera dans la consommation.

Cet entrepôt répond à des besoins qui ne peuvent être entièrement satisfaits par l'entrepôt réel ; certaines catégories de produits volumineux et encombrants, tels que

1. Allix, I, p. 529.

la houille, les bois, les charbons, la ferraille, la fonte, le fer en barres, etc., exigeraient, en effet, des emplacements considérables, que l'on trouverait difficilement, à l'entrepôt réel ; d'autre part, l'entrepôt réel ne possède pas toujours les installations convenables pour assurer la conservation de certains articles, comme par exemple, les produits frigorifiés. Ce qui caractérise l'entrepôt fictif, c'est qu'il est constitué dans les magasins de commerce, expression qui embrasse aussi bien les magasins généraux que ceux des particuliers, et étant entendu qu'elle comprend aussi les magasins des industriels.

En Autriche et en Allemagne, le régime de l'entrepôt fictif est employé sur une grande échelle.

Ce qui est à remarquer pour les entrepôts fictifs, c'est que la douane n'a pas les clefs des locaux et n'en a pas la surveillance continue ; c'est pour cette raison qu'on exige des bénéficiaires, la garantie d'une soumission cautionnée de réexporter la marchandise ou de payer les droits respectifs au moment de sa mise en consommation.

La durée de l'entrepôt fictif est limitée en France à 2 ans ; elle n'est en Roumanie que d'une année, avec faculté pour l'Administration d'accorder des sursis allant jusqu'à 6 mois¹.

L'introduction des marchandises dans l'entrepôt fictif se fait d'après les normes applicables aux marchandises qui entrent dans les entrepôts réels, avec cette seule dif-

1. Art. 8, loi roumaine sur les entrepôts.

férence que la vérification se fait ici d'une façon complète ; la douane a toujours le droit de pénétrer dans le local de l'entrepôt fictif et de procéder à l'inventaire des marchandises. Pareilles opérations se font inopinément, au courant de l'année, afin que les services se rendent compte si l'on n'a pas mis en consommation des marchandises pour lesquelles les droits de douane n'auraient pas été payés.

Comme ces mises en consommation frauduleuses sont très facile au cas d'entrepôt fictif, l'Administration y applique des pénalités sévères.

§ 3

Les ports francs.

Par la seule fiction de la loi, les ports francs sont à considérer en dehors de la ligne douanière ¹. L'importance de cette fiction est établie par le fait que la limite d'un dépôt franc, tant pour la naissance que pour l'extinction d'une obligation douanière, doit être considérée équivalente aux confins douaniers. Cette obligation ne naît, pour les marchandises qui passent d'un dépôt franc sur le territoire douanier de l'État, qu'au moment de leur sortie du dépôt.

A ce moment se manifestent toutes les conséquences juridiques de l'entrée des marchandises sur le territoire douanier national. Les droits sont évalués par rapport à l'état dans lequel se trouvent les marchandises, au

1. C. Marinesco, *Les zones franches en Roumanie*, Thèse, Paris, 1921.

moment de leur sortie du périmètre franc et non pas à l'égard de la qualité et de l'état dans lesquels elles se trouvent au moment de leur introduction dans le dépôt franc. De même, du point de vue de l'extinction de l'obligation, la limite d'un dépôt franc est à considérer équivalente à la frontière douanière.

Envers les marchandises nationales, la limite du dépôt franc a, en général, la même efficacité juridique que la frontière douanière ; les marchandises soumises aux droits à l'exportation ne peuvent être introduites dans les dépôts francs, avant l'acquittement des droits. Une fois franchi le seuil de l'enceinte franche, les marchandises nationales sont considérées exportées à l'étranger et perdent leur nationalité ; ainsi que si, par la suite, on voulait les réintroduire dans le territoire douanier, ces marchandises malgré leur origine nationale, seront soumises à l'obligation douanière, à l'instar des marchandises qu'on réintroduit de la frontière douanière.

SECTION III

ADMISSION TEMPORAIRE.

§ 1

Définition et nature de l'admission temporaire

L'admission temporaire, c'est un régime en vertu duquel, les marchandises étrangères destinées à recevoir sur le territoire national un complément de main d'œuvre

ou a y être fabriquées, sont affranchies des droits de douane et des surtaxes d'entrepôt, et d'origine, à charge d'être réexportées ou mises en entrepôt dans un délai déterminé par la loi.

L'admission temporaire favorise, à la fois, l'industrie nationale, le commerce d'exportation et les industries du transport ; elle donne un aliment à l'industrie nationale et permet au commerce d'exportation de lutter sur les marchés extérieurs contre la concurrence étrangère, en vendant les produits similaires à un prix de revient réduit du montant des droits de douane, que les matières premières n'ont pas eu à supporter à leurs entrées sur le territoire national ; elle favorise aussi l'industrie du transport en lui donnant un supplément de trafic, dont bénéficient les chemins de fer, les sociétés de navigation, les ports, etc. Ces avantages sont sujets à critique, parce que, en important les matières premières qui existent sur le territoire national, on favorise l'industriel au détriment du producteur. Pour ces raisons, l'admission temporaire n'est pas générale et il est nécessaire qu'une loi l'autorise ou au moins qu'elle soit permise par une décision ministérielle ¹.

Cette situation est aggravée par la fraude à laquelle peut se livrer le commerce d'exportation, en substituant les marchandises nationales aux marchandises étrangères. Ce système de fraude est connu en France sous le nom de trafic des acquits-à-caution ; on cite l'exemple

1. Art. 107, loi douanière roumaine.

des minotiers de Marseille ¹, qui moudent des farines destinées au marché intérieur, avec des blés russes ; ils devraient supporter normalement un droit à l'exportation, qui était à l'époque de 7 francs par 100 kg. — Mais s'ils venaient à s'aviser qu'un minotier de Lille désirait au contraire vendre en Belgique de la farine provenant de blé français, les minotiers de Marseille demandaient le bénéfice de l'admission temporaire et chargeaient leur collègue de Lille de faire apurer l'acquit-à-caution, au moyen de son exportation et partageaient ensuite le bénéfice. Les minotiers de Lille bénéficiaient ainsi d'une véritable prime à l'exportation susceptible de provoquer la hausse des blés dans leur région, tandis que les minotiers de Marseille travaillaient en sens inverse et risquaient de provoquer la baisse des blés français, au détriment des agriculteurs méridionaux, en favorisant l'importation des blés étrangers par l'exemption des droits dont ils les faisaient ainsi bénéficier.

L'admission temporaire c'est donc une institution délicate, parce qu'elle risque de rompre l'équilibre douanier.

Pour ces raisons, le Législateur français s'est préoccupé de limiter, dans la mesure du possible, les inconvénients de ce système. Il a décidé, que les matières admises temporairement seront conduites directement à l'usine et que leur exportation se fera aussi directement ; enfin il a prévu des pénalités sévères pour les infractions en cette matière.

1. Moliérac, p. 186.

§ 2

Portée juridique de l'admission temporaire.

Pour établir la portée juridique de l'importation temporaire, il faut avant tout distinguer si les marchandises admises à l'importation temporaire sont sujettes aux droits d'importation ou d'exportation. Si les marchandises qu'on veut temporairement importer sont sujettes aux droits d'importation, l'institution se résoud en une obligation de payer soumise à une condition suspensive ; si les marchandises sont exemptes de droits d'importation, mais sont soumises aux droits d'exportation, l'importateur acquiert, par le fait de l'admission temporaire, le droit de pouvoir réexporter la marchandise temporairement importée, sans l'obligation de payer les droits à l'exportation. Pourtant, suivant la marchandise qu'on importe temporairement, s'établissent entre l'Administration et l'importateur deux rapports juridiques de nature différente, qu'il faut examiner séparément.

Lorsque l'importation temporaire a pour objet des marchandises soumises aux droits d'importation, l'importateur s'oblige de payer les droits pesant sur la marchandise dans l'état où elle se trouve au moment de l'importation, si dans le délai établi par la loi pour chaque marchandise admise à l'importation temporaire, il ne la réexporte pas, ou s'il la réexporte sans qu'elle ait subi le travail pour lequel elle fût importée temporairement ou encore si elle a subi une transformation autre que celle prévue par la loi. — Les conditions sont au

nombre de deux, les deux négatives, mais il suffit de la vérification d'une seule, pour rendre l'obligation parfaite et autoriser l'administration à encaisser les droits qui au moment de l'importation temporaire ont été consignés, à titre de dépôt. Et puisque dans chaque obligation conditionnelle, l'inaccomplissement de la condition suspensive a un effet rétroactif, l'Administration n'est pas seulement créancière des droits dans la mesure en vigueur à la date de l'importation temporaire, mais elle est créancière aussi des intérêts arriérés à partir de ce jour, sur la somme due à titre de droits. En réalité, l'obligation de payer est née au moment auquel les marchandises ont été temporairement importées et le paiement seulement, a été suspendu et subordonné à la vérification d'une des conditions mentionnées (défaut de réexportation de la marchandise ou réexportation sans que la marchandise ait subi la transformation). Donc, si l'une ou l'autre condition se vérifie, le contribuable est tenu aussi au paiement des intérêts, que la somme due à titre de droits était capable de produire du jour de l'importation jusqu'à celui du paiement effectif. Le principe trouve son expression dans la loi douanière roumaine, où il est dit : « si à l'échéance du délai fixé dans l'acquit-à-caution, les marchandises sujettes au droits à l'importation n'ont pas été réexportées, il sera payé pour les marchandises non-présentées à la réexportation les droits de douane dus au moment de l'importation temporaire.

Lorsque la réexportation a lieu pour partie seulement des marchandises temporairement importées, la condition est accomplie seulement pour la partie non-réexportée, d'où il résulte que la créance de l'Administration se limite aux droits dus sur la quote-part de marchandises non réexportée.

§ 3

Effets de la condition dans l'admission temporaire.

Pendente conditione. Les marchandises importées temporairement peuvent, en général, circuler librement sur le territoire douanier de l'État. Cette liberté n'est pourtant pas entendue dans un sens absolu. L'Administration suivant les prescription du règlement pour l'application de la loi sur les importations temporaires, peut imposer que la transformation s'accomplisse dans certains locaux ou établissements et peut encore exiger que l'opération s'effectue sous son contrôle. L'importateur a, dans chaque cas, l'obligation de conserver intacts les contreseings que la douane aurait trouvé opportun au moment de l'importation d'apposer, pour pouvoir facilement identifier la marchandise lors de la réexportation.

Avant l'échéance du délai fixé sur l'acquit-à-caution, le propriétaire peut demander que les marchandises temporairement importées soient introduites dans la consommation. Dans ce cas on anticipe, par la volonté de l'importateur, l'événement qui était posé comme

condition de l'obligation (défaut de réexportation de la marchandise) avec tous les effets dérivant de l'arrivée de la condition : obligation de payer les droits en vigueur au jour de l'importation temporaire.

Si *pendente conditione* la marchandise temporairement importée périssait, le propriétaire serait tenu au paiement des droits, parce que dans ce cas la réexportation de la marchandise devenant impossible, l'événement qui constituait la condition de l'obligation se vérifie ; le fait que la destruction de la marchandise est due à un cas fortuit ou à la force majeure n'a en droit douanier aucune influence sur la perfection de l'obligation. Cette circonstance, si elle est prouvée, peut seulement aux termes de l'art. 152 loi roumaine, exonérer le propriétaire de la marchandise des conséquences pénales, mais celui-ci sera toujours tenu de payer les droits afférents à la marchandise.

La condition n'est pas accomplie si dans le délai imparti par la loi, la marchandise est réexportée, après avoir subi la transformation pour laquelle elle avait bénéficié de l'importation temporaire. A cause du défaut d'accomplissement de la condition, l'obligation de payer qui pesait sur la marchandise temporairement importée disparaît et est considérée, non seulement comme inexistante, mais comme n'ayant jamais existé ; par cela l'importateur a droit à la restitution du dépôt fait pour la garantie des droits et le fidéjusseur, s'il y en a un, est libéré de toute obligation.

On considère comme réexportées, les marchandises expédiées à l'étranger, celles introduites dans les entrepôts douaniers ou dans les dépôts francs. La réexportation a pour effet de rendre aux marchandises réexportées la pleine qualité de marchandises étrangères, même si elles sont ajoutées ou incorporées à des marchandises de production nationale ; ces dernières confèrent toujours la qualité de marchandises nationales exportées et par celà on peut éventuellement demander pour elles la réintroduction en franchise, tandis que pour les marchandises réexportées, étant donné que la réexportation leur a fait réacquérir la qualité qu'elles avaient au commencement, le droit devra être payé.

Pourtant il est à remarquer, que la loi italienne dans l'art. 18 consent à ce que les produits réexportés qui retournent sur le territoire national dans deux ans de la date de l'exportation et pour lesquels il est possible d'en constater indubitablement l'identité (en comparant les bulletins respectifs d'exportation), soient admis dans la consommation, en payant les droits de douane pesant sur les marchandises temporairement importées dont elles dérivait ; ces droits seront liquidés sur la base du tarif en vigueur à la date de la déclaration de mise en consommation. La même facilité est accordée, sauf les exceptions établies par les règlements, aux marchandises introduites dans les entrepôts douaniers, à la décharge d'une importation temporaire — à condition pourtant que la déclaration de destination à la consom-

mation soit faite dans deux ans et qu'il soit payé, outre le droit en vigueur le jour du dédouanement, des intérêts moratoires pour le temps écoulé du jour de l'importation temporaire et jusqu'à celui de l'introduction dans l'entrepôt ; ces intérêts seront calculés sur les droits en vigueur au moment de l'importation temporaire.

La Législation française pose le même principe pour les marchandises nationales qui rentrent en France, lorsqu'elles n'ont pas trouvé des débouchés sur les marchés étrangers, à condition que l'identification des marchandises soit possible ; cette faveur est accordée même lorsqu'on n'a pas fait une réserve de réimportation. En outre on devra prouver le fait de l'exportation et la réimportation devra être faite par celui qui a effectué cette exportation. Le principe de la réimportation en franchise des marchandises nationales qui n'ont pu être vendues à l'étranger fait défaut dans la Législation roumaine à moins que l'exportateur ne se soit expressément réservé ce droit lors de l'exportation, ou qu'il n'ait obtenu à cet effet une autorisation préalable. Si la réimportation en franchise est consentie dans un certain délai aux marchandises nationales, aucune Législation n'admet que les marchandises étrangères importées sur le territoire national puissent être réexportées avec restitution des droits perçus, sauf le cas d'importation faite avec réserve de réexportation, dans les conditions voulues par la loi (ce qui serait le cas pour l'admission temporaire).

On peut trouver l'explication de cette différence de

traitement dans la règle, qu'une fois les droits perçus par le Trésor sans réserve, leur restitution n'est plus possible. Au cas de réimportation des marchandises, l'État manque de percevoir ; dans celui de réexportation il devrait s'appauvrir par une restitution. On peut ajouter encore que l'État se préoccupe des marchandises nationales auxquelles il veut éviter, lorsqu'elles n'ont pas trouvé des débouchés à l'étranger la charge des droits d'entrée qui s'ajouterait à celle déjà subie, des droits de sortie et des droits d'entrée dans le pays étranger, payés inutilement ; l'État n'a pas ce souci pour les marchandises étrangères qui, faute de débouché à l'intérieur du pays, sont forcées de chercher ailleurs des conditions meilleures.

SECTION IV

ADMISSION EXCEPTIONNELLE DE MARCHANDISES EN FRANCHISE DE DROITS.

Le principe qui domine l'application des droits de douane, c'est le principe de la généralité de l'imposition, qui veut que personne ne puisse être exonéré du paiement des droits de douane, sauf les cas exceptionnels prévus par la loi.

Différents motifs peuvent justifier ces exceptions au principe de la généralité : parfois elles sont déterminées par des considérations d'ordre économique¹, par-

1. Art. 10, - 17, loi roumaine.

fois par des considérations d'ordre éthique, quelquefois par des raisons d'ordre international¹.

Toute exemption doit, en général, satisfaire à une condition, c'est-à-dire qu'il est nécessaire que la situation prévue par la loi se vérifie ; cette situation de fait peut être relative à la personne de l'importateur ou de l'exportateur, et dans ce cas nous dirons que l'exemption est subjective ; ou elle peut être relative aux marchandises qu'on veut exporter ou importer, et dans ce cas, nous appelons objective l'exemption qui en dérive².

Souvent à la condition subjective il s'ajoute aussi une condition objective : dans ce cas, nous considérons l'exemption objective ou subjective, suivant que l'une ou l'autre a été la considération ayant déterminé la concession. Nous exposerons ici les principales exemptions établies par la loi, en en mettant en évidence la portée juridique.

§ I

Exemptions de caractère subjectif

La loi³ déclare exempter des droits d'entrée, tous les objets appartenant aux Souverains et aux membres des familles régnantes, aux chefs d'État, ainsi que les objets appartenant aux chefs de mission et aux membres du corps diplomatique accrédités en Roumanie et régulièrement notifiés au Ministère des Affaires Etrangères.

1. Art. 10, - 1 et 2, *idem*.

2. Cutrera, p. 100.

3. Art. 10, - 1, loi roumaine.

L'exemption est concédée aussi pour les effets et les meubles de premier établissement appartenant aux consuls, ainsi que pour les objets de Chancellerie. Dans tous ces cas il s'agit d'exemptions subjectives, déterminées par les exigences de la courtoisie internationale et dont les titulaires peuvent jouir en tant que représentants d'une puissance étrangère qui, à son tour, assure aux représentants de la Roumanie à l'étranger un traitement identique (le même principe existe en France, Suisse, Belgique, Italie etc.)

D'autres exemptions, de caractère subjectif sont celles dont jouissent :

a) Les employés civils ou militaires de l'État, pour les effets et les meubles usagés, qu'ils rapportent en Roumanie après avoir exercé leurs fonctions à l'étranger.

b) Les voyageurs, pour les effets, les livres, la lingerie etc., à la condition que le tout soit usagé et proportionné à leur condition.

c) Les acteurs, les compagnies de théâtre, pour la garde-robe, les accessoires de théâtre usagés, les animaux qu'ils emportent d'un lieu à l'autre ;

d) Les personnes qui transfèrent leur résidence en Roumanie pour les effets, les meubles, les livres, les ustensiles et les autres objets d'usage domestique, à condition que le tout soit proportionné aussi à la condition des propriétaires.

§ 2

Exemptions de caractère objectif.

Ces exemptions sont celles établies pour les échantillons sans valeur, destinés à représenter la marchandise. D'autres exemptions de caractère objectif sont établis en faveur des marchandises de production nationale exportées et qui, pour une cause quelconque retournent sur le territoire national (voir *supra*).

§ 3

Exemptions et réductions de droits établies en vue de l'usage spécial auquel les marchandises importées sont destinées.

Ces réductions de droits, concédées par la loi à certaines marchandises en vue de l'usage particulier auquel elles sont destinées, ont en général le but de donner une facilité fiscale aux industries nationales qui emploient des matières premières ou subsidiaires d'origine étrangère, normalement soumises à un droit élevé. Pourtant il est à noter que si l'exemption ou la réduction ont pour objet une marchandise susceptible, par sa nature, de plusieurs emplois, la facilité a plutôt la valeur d'une discrimination apportée à la position respective du tarif, si en échange, l'exemption s'applique aux machines, aux matériaux et aux instruments nécessaires à la création d'une nouvelle industrie, la facilité fiscale se traduit par une prime d'encouragement ; si enfin, cette facilité est établie en faveur des industries produisant pour l'exportation,

l'exemption ou la réduction tendent au même but que le drawback.

L'importation en exemption ou avec la réduction des droits est concédée, en général, à ceux qui démontrent par un certificat émanant des autorités compétentes qu'ils exercent une industrie employant la marchandise admise au bénéfice de l'exemption ou de la réduction.

La concession de l'exemption ou des droits réduits est subordonnée à la condition que la marchandise trouve un emploi effectif dans l'usage industriel, pour lequel la facilité fût établi. L'emploi est constaté directement par les agents du fisc ou bien est tout simplement présumé. La présomption est fournie par l'altération qui consiste à rendre les marchandises qui en sont susceptibles, inaptes à un usage différent de celui pour lequel elles ont été admises au bénéfice de l'exemption ou de la réduction des droits.

Le moyen garantissant le mieux le fisc, quoique présentant l'inconvénient de faire peser sur l'industriel les frais de surveillance, c'est sans doute la constatation directe de l'emploi. L'altération n'est pas sans danger, les produits pouvant être parfois facilement régénérés.

Une pareille opération pourra-t-elle être considérée comme constituant une contrebande ? La loi et la jurisprudence roumaine ne fournissent pas la réponse à cette question, mais les textes penchent vers l'affirmative ¹.

La doctrine italienne ² tend au contraire, à conside-

1. Mandrou et Balacesco, *Code douanier roumain annoté*, p. 86.

2. Voir Cutrera, p. 105.

la marchandise nationalisée et, partant, d'éliminer l'application de l'idée de contrebande, qui ne peut avoir pour objet que des marchandises étrangères. Nous croyons que cette opinion est fondée et que si on l'admet, le fisc n'aura que le droit d'exiger le paiement des droits de douane pour les marchandises importées en franchise et détournées de leur destination ; il n'y aura pas lieu à l'application d'une amende. Il est vrai qu'on pourrait discuter si ce fait, quoique ne constituant pas une contrebande, ne pourrait pas être qualifié de contravention.

CHAPITRE X

DE L'ACQUITTEMENT DES DROITS

SECTION I

CRÉDIT EN MATIÈRE DOUANIÈRE.

Les droits sont payés comptant et sans escompte à toutes les entrées et sorties du territoire, sur la quantité constatée à la vérification et les marchandises ne peuvent être retirées du bureau de douane, qu'après paiement des dits droits.

Cette règle appliquée strictement aurait apporté une gêne sérieuse au commerce. Aussi, la loi elle-même y a-t-elle apporté des exceptions. En comparant les Législations douanières roumaine et française, on s'aperçoit facilement que la Législation roumaine ignore, à peu près complètement, l'institution du crédit des droits, car les art. 97 et 98 de la loi roumaine après avoir énuméré les conditions auxquelles doivent satisfaire ceux qui demanderaient l'ainsi nommé crédit des droits (qui

n'est qu'un succédané de l'institution du crédit des droits telle qu'elle existe en France), pose le principe que les marchandises ne peuvent quitter l'enceinte de la douane que si le paiement des droits est garanti par des titres d'États consignés à la Caisse des dépôts et que si le propriétaire s'oblige à les liquider dans un délai de 3 mois. Nous estimons que ce genre de crédit ne peut être d'aucune utilité pour le commerce, et, d'ailleurs, il n'est pas utilisé par les importateurs.

Le vrai principe du crédit des droits c'est celui posé par la Législation française et qui apporte une réelle facilité au commerce. Cette institution comprend : la consignation des droits, le crédit d'enlèvement et le crédit des droits.

§ 1

Consignation des droits

Dans les bureaux de douane les receveurs peuvent permettre l'enlèvement des marchandises au fur et à mesure des vérifications, avant liquidation et acquittement des droits moyennant consignation entre les mains des receveurs d'une somme jugée suffisante pour garantir le paiement des droits exigibles.

Cette consignation doit être régularisée dans le plus bref délai possible ; lorsque les droits ont été liquidés, les intéressés ont droit au remboursement de la différence entre le montant de la consignation et celui des droits exigibles : à défaut de réclamation et dans le délai d'un

an à partir de la liquidation cette différence serait remise à la Caisse des Dépôts et consignations.

L'inconvénient de ce système consiste en ce qu'il entraîne un double paiement du timbre douanier : une première fois sur la quittance de la somme consignée et une seconde fois sur la quittance définitive ; en outre il est nécessaire que le contribuable ait à sa disposition la somme nécessaire. Ce système de la consignation des droits n'est qu'une facilité pour la manipulation des droits mais il est loin d'être un crédit des droits.

§ 2

Le crédit d'enlèvement.

La consignation du montant présumé des droits est peu pratique, surtout pour les commerçants qui effectuent de nombreuses opérations en douane. L'art. 95 des lois françaises de douane codifiées accorde les mêmes facilités sous la garantie d'un engagement cautionné souscrit pour une durée d'un an. Il présente ainsi pour les importateurs un avantage considérable. Cet article dispose : « les receveurs des douanes peuvent laisser enlever les marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant liquidation et acquittement des droits, moyennant soumission dûment cautionnée et sous l'obligation pour les redevables de payer une remise de 1 % du montant des droits liquidés. »

Les conditions auxquelles est subordonnée la concession de ce crédit spécial, les garanties qu'elle comporte,

les règles concernant les voies et moyens de recouvrement, ainsi que la juridiction, sont les mêmes que celles en vigueur pour le crédit afférent aux droits payés en traites.

La répartition de la remise de un par mille, entre le comptable et le Trésor, est fixée par voie d'arrêté ministériel.

Cette disposition est applicable au régime des droits de statistique et des autres taxes accessoires, recouvrés par l'Administration des douanes. Les droits et taxes garantis doivent être payés, dans un délai de 8 jours à partir de la liquidation mais le redevable peut bénéficier du crédit des droits, que nous exposerons plus bas.

§ 3

*Crédit des Droits*¹

Le crédit le plus intéressant pour le commerce c'est celui des droits, parce qu'il lui permet de différer le paiement. A cet effet, le redevable devra souscrire une obligation (traite), à 4 mois d'échéance, pour le paiement des droits à l'importation et à l'exportation, ainsi que pour diverses autres taxes².

Les obligations ne peuvent être acceptées que pour des sommes supérieures à 300 francs et ne doivent pas avoir un montant de plus de 20.000 francs ; si la somme à payer est plus grande que ce dernier chiffre, il devra être donné plusieurs obligations. Elles doivent être revêtues du

1. Allix I, pp. 394, 399.

2. Voir Moliérac, p. 98.

timbre proportionnel et être confectionnées dans la forme d'un billet à ordre commercial, à l'ordre du receveur principal respectif et porter la mention « valeur en droits de douane ¹ ».

Les obligations cautionnées donnent lieu à un intérêt, dit de retard, de 3 % conformément à l'arrêté ministériel du 11 août 1930 et à la remise du tiers de franc (1/3 %).

Si les obligations ne sont pas apurées dans le délai prescrit, le Trésor poursuit immédiatement, outre le recouvrement des droits, le paiement des intérêts de ces droits à partir de l'expiration du délai. Mais il peut se faire, que les redevables ne soient pas solvables et que les cautions ne le soient pas non plus. Dans ce cas, la responsabilité personnelle des receveurs peut se trouver engagée. Les receveurs sont tenus de s'assurer de l'authenticité des signatures des effets de crédit. Il leur a été interdit d'accorder des crédits en dehors des cas prévus par les règlements, et à plus forte raison, à des personnes dont la solvabilité serait douteuse. Les receveurs principaux, responsables vis-à-vis du Trésor de l'acquittement des droits, ont droit, en vue de couvrir leur responsabilité, à une remise sur le montant des crédits accordés. C'est cette remise qui est visée par l'art. 93 al. 3 et 4 du Code général des douanes.

3. La loi du 8 février 1922, modifiant l'art. 188 du Code de commerce a supprimé l'obligation d'indiquer la valeur.

SECTION II

NATURE JURIDIQUE DE LA CAUTION EN
MATIÈRE DOUANIÈRE.

Le contribuable ne pourra bénéficier ni du crédit des droits ni de celui d'enlèvement, s'il ne fournit pas une caution laquelle en droit douanier est tenue comme le débiteur principal lui-même¹, sans qu'elle puisse opposer les exceptions dont jouit la caution en Droit civil. Cette caution pourra être aussi bien une personne physique qu'une personne juridique, mais en principe ne pourront pas être cautions « les personnes dont la fortune est liée à celle du principal obligé² ».

L'appréciation de l'opportunité du crédit et celle de la solvabilité des cautions sont des actes discrétionnaires pour le receveur principal, parce que c'est lui qui en répond. Pour prendre sa décision, celui-ci demandera des informations à toutes les autorités pouvant les lui fournir (conservateur des hypothèques, greffe du Tribunal, etc) et devra faire attention, à ce que les maisons de commerce ne se cautionnent pas les unes les autres³.

La caution peut être aussi réelle et consister en le dépôt de certains titres⁴, dont la valeur dépasse de 10 %

1. Allix I, p. 395, Civ., 4 janvier 1888.

2. Allix, *loc. cit.*

3. Allix, I, p. 396.

4. Allix, *loc. cit.*

le montant du crédit, et qui est accompagné d'un acte de nantissement en faveur du Trésor.

Nous estimons, que la règle suivant laquelle les constitutions d'hypothèque ne sont pas admises comme sûreté réelle (en raison de la difficulté que présente la réalisation du gage hypothécaire¹) entrave l'institution du crédit des droits, car les receveurs, à cause de leur grande responsabilité, hésitent à accepter les cautions personnelles ; d'ailleurs, leur prudence se comprend facilement, parce qu'une caution solvable aujourd'hui peut ne plus l'être après 4 mois.

Par contre, le gage hypothécaire garantit pleinement le crédit accordé et les receveurs n'auraient à s'occuper que de la régularité de l'inscription, de la capacité du constituant et de ce qu'il y ait une différence suffisante entre le montant du crédit et la valeur du bien hypothéqué. Dans ces conditions, la responsabilité du receveur se justifierait par son omission : si l'administration est privée du bénéfice de l'hypothèque, c'est que le receveur n'a pas fait toutes les diligences.

L'institution pourrait être organisée sous la forme du compte courant garanti par une inscription hypothécaire, qui a l'avantage d'être un instrument de crédit irréprochable. Il présente toutes les garanties pour le créancier et donne au débiteur la possibilité de faire une manipulation plus facile, sans qu'il soit forcé de recourir à une caution personnelle. D'ailleurs bien des fois, cette

1. *Idem.*

caution peut manquer et dans ce cas l'importateur se voit refuser le crédit, ou si la caution est trouvable, il se peut qu'elle devienne insolvable et que le receveur doive répondre d'une somme hors de proportion avec sa remise.

Les billets à l'ordre du receveur pourraient être émis par l'importateur sans caution personnelle, du moment que l'opération est couverte par le compte courant garanti hypothécairement. Quant à l'objection de la difficulté de réalisation du gage, on pourrait y parer par l'organisation d'une procédure rapide d'exécution.

SECTION III.

LE CRÉDIT DES DROITS DANS LA LÉGISLATION SUISSE.

L'art. 61 de la loi douanière suisse énonce le même principe que celui des Législations française et roumaine, à savoir qu'aucune marchandise ne peut quitter la douane avant que les droits de douane aient été acquittés en espèces ayant cours légal — sauf disposition contraire des traités internationaux¹, le Conseil fédéral peut prescrire le paiement sur la base de l'étalon or.

La direction générale des douanes peut, à son gré et dans les conditions fixées par elle, accepter en paiement, au lieu d'espèces, des bons des Chemins de fer fédéraux ou des chèques tirés sur la poste suisse ou sur des banques suisses.

1. *Traité de commerce entre la Suisse et l'Autriche* du 6 janvier 1926, annexe C, art. 3.

Dans ce cas, le droit n'est réputé payé que lorsque la douane a touché le montant intégral de sa créance en espèces.

Exceptionnellement, la direction générale des douanes peut accorder, sous réserve de révocation, des délais de paiement.

Dans la règle il n'est accordé de facilité de paiement, que moyennant caution.

§ 1

Consignation d'espèces.

La garantie consiste, en général, dans la consignation d'espèces, conformément aux dispositions régissant l'acquittement des droits. La consignation d'espèces se liquide suivant le genre de dédouanement définitif, soit par le remboursement total ou partiel de la somme consignée, soit par l'établissement de la quittance des droits. La Douane ne bonifie pour les sommes consignées aucun intérêt, mais en même temps elle ne prélève pas des taxes pour la gérance des consignations¹.

§ 2

Le cautionnement

La régie des Douanes peut accepter, aux lieu et place de la consignation d'espèces, un cautionnement solidaire². Le règlement d'exécution de la loi fédérale sur les douanes précise, dans son art. 58, que les entreprises

1. Art. 66, L.D., Suisse.

2. Art. 67, même loi.

telles que les compagnies de Chemins de fer et de navigation, les maisons d'expédition, qui font dédouaner journellement des envois assez nombreux, peuvent être autorisées avec l'agrément de la direction générale, à acquitter les droits dus, en bloc dans les délais fixés par cette autorité.

Les cautionnements généraux doivent être donnés, dans la règle, par des banques suisses ou par des compagnies suisses d'assurance. Pour les cautionnements spéciaux, la douane peut admettre des particuliers domiciliés en Suisse ou des sociétés commerciales suisses, reconnus solvables pour le montant du cautionnement.

L'autorité douanière qui accepte le cautionnement décide, s'il doit être donné par une ou plusieurs personnes.

Les rapports de droit entre le débiteur principal et la caution, ainsi qu'entre les cautions, sont régis par le Code des obligations de la confédération suisse. Les rapports du débiteur principal et de ses cautions avec la confédération sont régis par la loi douanière, en vertu de laquelle les cautions sont solidaires et ne disposent ni du bénéfice de division, ni de celui de discussion.

En cas de faillite du débiteur, la caution est recevable à intervenir dans la faillite pour le montant de sa créance, si la Douane y renonce. Dans ce cas, la Douane lui remet une attestation qui lui sert de titre dans la faillite.

Si la caution paie la créance, il lui est remis un récépissé, sur la base duquel elle pourra faire valoir son droit

de recours contre le débiteur principal, et le cas échéant demander la mainlevée de toute opposition. Si la marchandise qui est à l'origine du cautionnement se trouve encore entre les mains de la Douane, elle est délivrée à la caution contre paiement intégral de la créance.

Il est à remarquer que la caution qui après avoir payé la créance douanière exerce le recours contre les autres cautions doit diviser son action et celles-ci ont le bénéfice de la division. Dans les rapports entre les co-garants, ou revient donc aux règles du Droit commun.

§ 3

Formes du cautionnement

Le cautionnement doit être établi par écrit, sur une formule officielle. L'acte de cautionnement doit énoncer le maximum de la somme garantie par les cautions. Sauf disposition contraire de l'acte de cautionnement, la caution est tenue, solidairement avec le débiteur, de toutes les créances pour droits de douanes et autres droits, de même que pour les amendes, frais et intérêts en fonction des engagements garantis. La caution ne peut pas faire valoir d'autres exceptions que le débiteur lui-même et tout titre exécutoire qui peut être produit contre le débiteur, déploie également ses effets à l'égard de la caution.

Le cautionnement est constitué du moment où la caution a signé le formulaire dûment rempli. En Suisse, la signature doit être légalisée par un organe officiel ou par un notaire, conformément au Droit cantonal respectif.

Les sommes garanties par cautionnement qui sont passées aux recettes lors du décompte portent intérêts au taux fixé par le règlement, taux qui est aujourd'hui de 5 %.— Le Conseil fédéral peut dispenser, en tout ou en partie, certaines catégories de trafic, du paiement des intérêts. Pour l'approbation des cautionnements généraux, il est perçu des taxes de contrôle et de chancellerie.

§ 4

Extension du cautionnement.

La responsabilité de la caution prend fin avec la responsabilité du débiteur, comme en droit commun. S'il s'agit d'un cautionnement général, la caution peut réclamer sa libération après un an. Dans ce cas elle n'est plus responsable des actes du débiteur une fois la libération obtenue, ou au plus tard 4 semaines après la dénonciation.

Si une caution abandonne son domicile en Suisse ou si pour d'autres motifs, il paraît désirable que le cautionnement prenne fin, la douane peut réclamer la consignation d'espèces, ou un nouveau cautionnement. Il est à remarquer que l'obligation de la caution passe sur la tête de ses héritiers ¹.

1. Art. 70, loi douanière suisse.

CHAPITRE XI.

LA COMMISSION D'EXPERTS (EXPERTISE LEGALE).

C'est un principe fondamental de Justice fiscale, que l'impôt doit être payé dans la mesure voulue par la loi ; partant, comme le paiement de l'impôt dans une mesure inférieure à celle due constitue une lésion des intérêts du fisc, il est nécessaire qu'on punisse la tentative de se soustraire au paiement de l'impôt dans la mesure effectivement due ; de même, le paiement dans une mesure plus grande constitue la lésion des droits patrimoniaux du contribuable, d'où l'autre nécessité que l'ordre juridique assure ce dernier contre les prétentions excessives des agents du fisc, c'est-à-dire la nécessité d'une défense juridictionnelle des intérêts du contribuable.

Dans les droits de douane le montant de l'impôt que le contribuable est appelé à payer dépend principalement de la qualité de la marchandise qu'il veut importer ou exporter : mais puisque la constatation de cet élément

n'est pas un fait laissé à la libre appréciation du fonctionnaire vérificateur (car il a le devoir de donner à la marchandise la qualification qui répond exactement à la nature de la marchandise), il résulte que le propriétaire a le droit de s'opposer à une qualification erronée ou arbitraire ou supposée telle ; d'où, la nécessité d'un organe qui garantisse l'efficacité du droit objectif et protège le droit individuel correspondant, en fixant quelle serait dans le cas concret controversé le chiffre de l'impôt à appliquer.

La Législation douanière comparée nous présente différents systèmes de défense juridictionnelle. Nous signalerons les systèmes français, italien, autrichien et roumain.

SECTION I

L'EXPERTISE LÉGALE EN FRANCE.

L'expertise légale, confiée avant la Révolution au juge ordinaire, a revêtu dans les trois premiers quarts du XIX^e siècle un caractère nettement administratif, pour aboutir par la loi du 7 mai 1881 au système aujourd'hui en vigueur, dont nous ferons un bref aperçu ¹.

Le comité d'experts se compose de trois commissaires experts, nommés par le Ministère du commerce et de deux experts-adjoints choisis respectivement, par l'intéressé et par la Douane, sur une liste dressée annuelle-

1. Pour les détails, voir Allix I, pp. 372- 87.

ment par les Ministres des Finances et du Commerce, après consultation des Chambres de commerce. Si les deux adjoints se mettent d'accord, leur décision est définitive, les trois commissaires n'auront à intervenir comme tiers arbitres, que si ces deux adjoints sont en divergence.

Le comité est compétent dans tous les litiges touchant à l'espèce, à la qualité, à l'origine ou à la valeur et toutes les fois qu'un pareil litige douanier surgira, l'intervention du comité devra se produire. Le Tribunal, dans ces hypothèses, ne peut ni ordonner une expertise ordinaire, ni se prononcer avant la décision de la commission. En dehors des 4 points énumérés¹, le comité ne peut examiner aucune question faisant l'objet d'une discussion entre le contribuable et la Douane (comme par exemple pour le poids, la mesure et la provenance des marchandises²).

Les décisions rendues par le comité sont souveraines sur le point de fait et lient le juge, qui n'aura que la mission d'appliquer les règles de droit, d'après les conclusions de fait du comité. En échange, le comité ne peut connaître d'aucun point de droit. Notons encore que ses décisions ne doivent pas être motivées et ne sont pas susceptibles d'appel.

A cette organisation du comité et relativement à la

1. D'ailleurs, même ainsi délimitée la compétence de la Commission comporte quantité de dérogations, dont on trouvera la liste dans Allix I, pp. 378-379.

2. Il y a controverse sur la question de la nature de la marchandise, Allix I, p. 377.

distinction entre le point de droit et le point de fait, il a été adressé le reproche suivant ¹.

La décision du comité ne réussit pas toujours à élucider la controverse et à jouer son rôle d'auxiliaire de la Justice. Bien souvent la nature de la marchandise (point de fait) est enchevêtrée à la classification de cette marchandise dans le tarif (point de droit), de telle façon que décider de la première sans se prononcer sur la seconde c'est ne pas faire avancer la discussion.

Nous donnerons un exemple emprunté au traité de M. Allix ², qui met bien en lumière cette difficulté. Supposons que l'importateur ayant déclaré une marchandise comme étant du vernis, la Douane estime qu'on est en présence, non pas d'un vernis, mais d'une couleur « non dénommée. » — Par suite de la controverse, le comité est saisi et comme il n'est pas obligé de statuer dans les termes du tarif, décidera qu'il s'agit d'un « mélange d'essence d'orient et d'acétate d'amyle ». De cette façon, la question essentielle dont on a voulu retirer l'examen au juge lui incombera dans ce cas et il aura qualité de dire comment la marchandise doit être taxée. On a pu dire avec raison, que l'expertise légale ne sert souvent qu'à retarder la solution des litiges ³.

Le remède ne pourrait venir que de l'élargissement du pouvoir du comité, auquel (tout en abandonnant la distinction entre point de droit et point de fait) on devrait

1. Allix I, pp. 380 et ss.

2. Allix I, p. 382.

3. Allix I, p. 382.

donner la mission de se prononcer sur les classements litigieux¹. En d'autres termes, pour reprendre notre exemple, le comité devra dire si la marchandise constitue un vernis ou une couleur non dénommée ou enfin, un autre article du tarif douanier. De cette façon, le juge n'aura plus d'investigation technique à faire pour rendre sa décision.

SECTION II

EXPERTISE LÉGALE EN ITALIE

En Italie, quand le contribuable se refuse d'accepter la qualification de la marchandise donnée par le bureau, la douane rédige un procès verbal contradictoire avec le contribuable et prélève des échantillons de marchandise.

Si le prélèvement est impossible on y supplée par des dessins ou par la description fidèle de la marchandise, faite d'accord entre la Douane et le contribuable, ou par deux experts délégués dans ce but.

Le contribuable a le droit de demander que la controverse soit envoyée devant la Chambre de Commerce, qui peut en déférer l'examen à une Commission d'experts nommée par elle, pour avis.

La Chambre doit rendre son jugement dans les 20 jours de la date à laquelle lui sont parvenus les procès verbaux.

1. Allix, *loc. cit.*

Dans le jugement de la Chambre — qui ne peut s'étendre outre les limites de la question — il devra toujours être fait mention si la commission d'experts a été ou non entendue. Écoulés 25 jours de la date de réception des procès verbaux, sans que la communication du jugement émis par la Chambre de commerce soit arrivée, le chef de la Douane en fait la requête de suite.

Si 5 autres jours passent sans résultat, les pièces du litige seront transmises au Ministère des finances et il en sera de même si le contribuable a renoncé au jugement de la Chambre de commerce. Le chef de la Douane avertit de suite le contribuable, de l'envoi des actes au Ministère.

Le jugement de la Chambre de commerce est signifié par la Douane au contribuable, dans les modes indiqués par le règlement.

Si le contribuable ne veut pas demander le jugement de la Chambre de commerce ou si la douane et le contribuable ne veulent pas accepter le jugement rendu par celle-ci, la décision incombe au Ministère des Finances.

Le recours contre le jugement de la Chambre de commerce doit être présenté, dans les 15 jours de la communication de ce jugement, aux parties.

Si le recours est fait par le contribuable, il doit être présenté au chef de la Douane et dans ce cas les 15 jours courent de la date de la signification au contribuable ; s'il est fait par la douane, il doit être présenté au Ministère des finances : dans ce cas le délai court du jour de

signification du jugement à la Douane, qui a le devoir de communiquer au contribuable la déclaration du recours par l'acte même de signification du jugement de la Chambre.

Le reçu du recours (qui est délivré au contribuable par le chef de la douane, dans le premier cas, et dans le second cas est envoyé par le Ministère à la Douane) sert à prouver que le recours a été fait dans le délai voulu par la loi.

Lorsque le contribuable a renoncé à la compétence de la Chambre de Commerce ou a interjeté appel contre son jugement, les pièces du litige et les échantillons sont examinés préventivement par l'Office technique des Douanes, près le Ministère des Finances.

Sur les résultats de cet examen, le Ministre peut résoudre cette controverse par décision motivée, sans demander l'avis du collège, pourvu qu'il se vérifie une des conditions suivantes :

a) Que la controverse concerne une marchandise, sur la qualification de laquelle dans des circonstances identiques, le collège des experts s'est déjà prononcé : l'identité de cas n'est pas retenue lorsque (quoiqu'il résulte du procès verbal que la controverse se réfère à un même objet ou produit, précédemment examiné par le collège des experts), la contestation ne porte pas sur la simple classification douanière de l'objet ou du produit, mais encore sur sa nature, composition ou matière.

b) Que la controverse porte seulement sur la détermi-

nation qualitative des éléments composants de la marchandise, ou sur un d'eux ou sur la détermination de la pureté des degrés d'alcool ou de la teneur en sucre du produit.

c)*Que l'examen des actes de la controverse par l'Office technique des Douanes ait conclu tout à l'avantage du contribuable, c'est-à-dire lorsque les termes de la question font dépendre la solution de la controverse de la seule interprétation des dispositions du tarif douanier, du répertoire, des traités ou des autres lois et décrets et que la qualification exigée par le contribuable résulte de procès-verbaux pleinement fondés.

Si l'examen des échantillons ne confirme pas le concours d'une des dites conditions, la controverse est portée devant le collège des experts douaniers.

Les délibérations du collège sont prises avec majorité de voix ; en cas de parité de voix, celle du Président prévaut, ou en son absence celle du Vice-Président. Pour la validité des délibérations, la présence de plus de la moitié des membres est nécessaire, parmi lesquels au moins trois des délégués effectifs ou suppléants désignés par le Conseil supérieur de l'industrie et du commerce.

Le Ministre des Finances prend connaissance de l'opinion formulée par le collège des experts et rend sa décision, par décret motivé, sans être obligé de se conformer à l'avis du collège et cette décision est définitive en ce qui concerne la qualification de la marchandise ; seul sera possible le recours aux sections juridictionnelles du conseil d'État, pour violation des normes procédurales.

Lorsque la décision est contraire à la demande du contribuable et lorsque la marchandise, durant la contestation, est restée sous le contrôle de la Douane, le Ministre peut permettre par décret la réexpédition de la marchandise, seulement si le collège des experts a émis dans la décision de qualification une opinion favorable à cette réexpédition. — Les frais sont à la charge du contribuable, quand la décision confirme le jugement de la douane.

La controverse peut être soulevée seulement par le déclarant et toujours avant que la marchandise ait été retirée de la Douane. La loi italienne ne permet pas qu'un autre se substitue au déclarant, même quand il réussirait à démontrer qu'il est le seul à être vraiment intéressé à l'opération douanière.

La loi présume toujours, que le déclarant a la pleine disponibilité de la marchandise et lui confère, à lui seul, le droit d'opposition à la constatation de l'impôt faite par le bureau — comme étant celui qui par le fait même de la déclaration, a donné naissance au rapport juridique entre lui et l'Administration. — Toute autre personne n'a pas la qualité légale pour intervenir dans le conflit né entre le déclarant et la Douane ; si le déclarant renonce au droit de soulever la controverse, aucune autre personne ne pourrait le faire.

Mais puisque d'autres personnes peuvent être intéressées à la classification douanière d'une marchandise douanière, ces personnes n'ont d'autre faculté pour faire entendre leur voix, que d'introduire un recours simple au Ministère des finances.

Le cas n'est pas rare des industriels, qui considérant contraire à leurs intérêts le traitement douanier que le bureau fait subir à certaines marchandises, protestent auprès du Ministère. — Pourtant le recours simple ne peut en aucune façon influencer sur les marchandises déjà retirées de la Douane, le Ministère peut seulement, s'il retient la réclamation fondée, attirer l'attention des bureaux sur eux, et disposer qu'au cas où il se présenterait au dédouanement une marchandise identique à celle qui a formé l'objet de la réclamation, elle soit soumise au traitement douanier dû, sauf le droit pour l'importateur de former opposition.

Critique. L'organisation de l'expertise légale italienne, nonobstant la complexité du système, réduit le droit du contribuable à la possibilité d'un recours formel, comme s'il s'agissait d'un simple intérêt pour lequel on peut demander réparation. M. Cutrera¹ remarque que le système italien ne repose pas sur des bases juridiques solides et il ne considère pas que ce système puisse constituer une défense sérieuse des droits du contribuable. La qualification de la marchandise n'est pas, à son avis, parmi les actes que l'Administration accomplit dans la sphère du pouvoir discrétionnaire.

Aucune liberté d'appréciation : la constatation qualitative d'un produit doit s'effectuer suivant les normes établies par la loi du tarif, conformément aux instructions et aux prescriptions du répertoire et suivant ce

1. Cutrera, p. 81.

qu'il a été convenu dans les traités — normes, prescriptions et conventions qui sont appréciées par rapport aux éléments objectifs du produit, à ses caractères organiques, à la fonction ou à l'usage auquel il est destiné dans la consommation.

Il ne faut pas alléguer non plus, les difficultés d'ordre technique qu'on peut rencontrer dans le cas concret et controversé. Ces difficultés, si elles peuvent rendre nécessaire l'intervention des organes ou des personnes ayant une compétence spéciale, ne doivent pas enlever au contribuable la possibilité du recours à un organe de juridiction ordinaire ou spéciale, qui restant en dehors de l'Administration offre des garanties plus grandes d'objectivité dans le jugement. D'ailleurs, il ne semble pas que ces difficultés puissent le priver de toutes les garanties formelles qui constituent les éléments extrinsèques de la juridiction c'est-à-dire l'égalité de traitement des litigants, la procédure en contradictoire, la publicité et la discussion orale.

La loi italienne admet en faveur du contribuable le droit de s'opposer à la qualification donnée par la Douane : le contribuable a une action contre l'Administration, mais les organes appelés à résoudre la controverse (la Chambre de commerce et le Ministre des finances), ne semblent pas être dotés d'un véritable pouvoir juridictionnel.

En analysant plus loin l'expertise légale italienne, il est à remarquer que le jugement de la Chambre de Com-

merce n'a rien de commun avec ceux des commissions arbitrales, en tant que ces derniers sont d'ordinaire inattaquables, tandis que celui rendu par la Chambre de commerce est toujours appellable ; d'un autre côté, il ne peut s'appeler non plus un jugement de premier degré, par le fait que ce premier jugement n'a pas lieu nécessairement car le contribuable peut y renoncer comme d'ailleurs il renonce souvent volontairement.

Il reste la décision du Ministre des finances, dont on ne sait pas s'il doit décider *secundum legem* ou suivant sa libre appréciation. Il est certain qu'il n'est tenu par aucun lien, pas même par l'avis du collège des experts, avis qui dans beaucoup de cas n'est pas même demandé. Or, peut-on attribuer à cette décision inattaquable, la valeur d'un jugement ? La théorie du Ministre juge est une conception périmée¹ et on considère que la décision du Ministre, rendue dans la forme que nous savons, n'a rien de juridictionnel et qu'il s'agit plutôt d'un acte administratif, lequel en tant que concernant la qualification de la marchandise, n'est susceptible d'aucun remède juridique pas même du recours aux sections juridictionnelles du Conseil d'État. La loi italienne donc, dans le cas auquel il surgit des contestations sur la qualification des marchandises, ne concède pas au contribuable un vrai *jus persequendi in judicio*, mais lui offre seulement la possibilité d'un recours formel, Elle suppose donc, que la qualification des marchandises reste au pouvoir

1. Jacquelin, *Cours de Doctorat*, 1929-1930.

discretionnaire de l'Administration publique, et que celle-ci est la seule à établir, le *quantum debetur*.

SECTION III

LE SYSTÈME DE L'EXPERTISE LÉGALE EN AUTRICHE

En Autriche, les décisions prises par les bureaux sur l'application du tarif douanier peuvent être attaquées par celui qui a la faculté de disposer de la marchandise ou par le destinataire indigène, dans la déclaration.

Le recours peut-être déclaré dans le protocole de l'acte de dédouanement ou bien présenté par écrit au bureau qui a pris la disposition.

Dans le premier cas, on devra d'accord avec le recourant, déterminer exactement (moyennant prélèvement d'échantillons ou description des marchandises) ce qui a formé l'objet de la liquidation des droits.

Le recours par écrit doit être présenté dans 30 jours de la disposition et si la marchandise a été retirée de la douane, le recours ne pourra avoir lieu que si l'objet des droits liquidés peut être déterminé par la suite, de façon à éliminer tous les doutes.

Dans ce cas, le propriétaire peut présenter dans les 30 jours, un recours par écrit contre le refus de l'Administration de donner cours à sa demande.

La décision qu'on y rend est sans appel.

Si le bureau douanier, auquel le recours est présenté,

le trouve fondé, il l'accueille et procède à une nouvelle liquidation ; au cas contraire il remet le recours à l'autorité douanière supérieure qui l'examine dans toute son ampleur, fait les investigations nécessaires et impose au recourant de fournir les preuves de ses affirmations. L'autorité douanière supérieure peut rejeter le recours, par décision motivée, et peut modifier la liquidation des droits, même au détriment du recourant, celui-ci est tenu à rembourser les frais, seulement lorsque le recours n'a pas été admis.

Contre la décision en appel, prononcée par l'autorité douanière supérieure, il est admis le recours au Tribunal Administratif.

Il est évident que tant le recours présenté au bureau de douane qui a accompli la vérification, que celui qui, en appel, est soumis à l'autorité douanière supérieure, ne constituent pas une véritable défense juridictionnelle du droit du contribuable. La défense juridictionnelle véritable n'existe que dans le recours au Tribunal Administratif, c'est-à-dire dans la compétence de cet organe appelé à connaître de toutes les controverses dans lesquelles il s'agit d'un droit subjectif du contribuable qui se prétend lésé par un acte de l'Administration publique.

Critique. Le système autrichien de l'expertise légale est juridiquement plus élaboré, parce que, tandis qu'il laisse dans une première période à l'Administration la mission de réformer ou de confirmer l'acte accompli par l'autorité hiérarchiquement subordonnée, donne ensuite

au contribuable mécontent une défense juridictionnelle parfaite, qui lui permet de saisir le Tribunal Administratif.

On peut encore remarquer que dans la législation autrichienne, le fait d'avoir payé les droits conformément à un tarif plus élevé que celui qui devait être payé peut donner lieu à une action en restitution, même après l'enlèvement des marchandises de la douane.

Cette répétition de l'indû est bien difficile, ou presque impossible à réaliser dans la Législation roumaine.

SECTION IV

EXPERTISE LÉGALE EN ROUMANIE.

La loi douanière roumaine s'occupe, dans les art. 126 à 131, de l'organisation et du fonctionnement de la commission d'experts, qui est appelée à trancher les litiges entre les intéressés et la Douane, quant à l'application du tarif.

La commission d'experts se compose de 5 membres : trois membres délégués par le Ministère des Finances, un membre délégué par la Ministère de l'Industrie et du Commerce et le dernier délégué par la Chambre de commerce de Bucarest. Avant d'entrer en fonctions les commissaires doivent prêter serment devant le Ministre des Finances.

La commission est permanente et est renouvelée chaque année par la sortie d'un membre dans l'ordre de l'ancienneté ou, à défaut, par tirage au sort. L'absence

non motivée à plus de 5 séances dans l'année entraîne le remplacement de l'expert. Les commissaires sont rémunérés par séance, en conformité avec la loi.

La convocation de la commission est faite par le directeur général des douanes, chaque fois qu'il y a des contestations à résoudre et la séance ne pourra avoir lieu que si trois membres au moins sont présents. Les séances sont présidées par le plus âgé des commissaires. Lorsqu'il y a litige entre le déclarant et la douane, la demande d'expertise accompagnée d'échantillons sera adressée par l'intermédiaire des services à la commission d'experts, qui aura à se prononcer sur l'article du tarif applicable ou à assimiler la marchandise ; sa décision est communiquée à la douane respective et celle-ci devra établir l'imposition, en s'y conformant. Jusqu'à ce que la commission rende sa décision, la marchandise demeure sous la garde de l'Administration, sauf si le déclarant accepte de consigner les droits, auquel cas il pourra enlever cette marchandise.

Les décisions de la commission revêtent l'autorité de la chose jugée ; elles sont obligatoires, tant pour l'Administration que pour les déclarants et ne pourront être attaquées devant aucune instance administrative ou judiciaire, sauf les dispositions contraires insérées dans les conventions de commerce.

L'art. 130 de la loi douanière dispose encore, qu'aucune action en dommages intérêts, fondée sur la décision de la commission ne pourra être exercée. Remarquons enfin

que l'effet de la décision est relatif et ne pourra être invoqué pour des marchandises similaires, dans un autre litige.

§ 1

Anticonstitutionnalité de l'expertise légale en Roumanie

La doctrine roumaine a adressé à la commission d'experts, parmi d'autres reproches, celui de contrevenir aux dispositions de la Constitution. Avant d'examiner la question, il est nécessaire de préciser la façon dont la constitution roumaine envisage la question du conflit entre la loi ordinaire et le pacte fondamental. En Roumanie, le pouvoir judiciaire ordinaire est compétent d'examiner si une loi quelconque ne viole pas la Constitution ; au cas affirmatif, la loi est déclarée anticonstitutionnelle, mais cette décision ne dépasse pas la portée relative de toute sentence judiciaire et se limite aux parties litigantes. Depuis la Constitution de 1923, l'examen de l'anticonstitutionnalité des lois est réservé à la Cour de cassation siégeant toutes Chambres réunies¹.

En second lieu, la Constitution roumaine² interdit la création en Roumanie des Tribunaux Administratifs ; le contentieux administratif rentre dans la compétence des instances de droit commun (Cours d'appel et 3^{me} Chambre de la Cour de cassation). Le même art. 107

1. Constitution Roumaine, art. 103.

2. *Idem*, art. 107.

garantit à quiconque est lésé dans ses droits par un acte administratif d'autorité, la voie de l'action en contentieux.

Avec ces brèves explications, examinons les objections faites à l'organisation de la Commission d'experts.

On a prétendu que l'art. 131 de la loi roumaine des douanes viole la séparation des pouvoirs, parce qu'il donnerait à la commission des attributs Législatifs. « Ainsi l'art. 131 prévoit, que les décisions rendues par cette commission sur les marchandises non-inscrites au tarif peuvent être adoptées par le Ministère des Finances, comme une interprétation définitive et les articles en question peuvent être insérés dans le tarif aux articles indiqués. Visiblement, cette commission a aussi des attributions d'ordre Législatif. En effet, le tarif est une loi comme toutes les autres. Le fait qu'on attribue à un organe le droit d'indiquer les taxes auxquelles seront soumises les marchandises non-inscrites au tarif, ne peut plus être qualifié comme une interprétation de la loi ; c'est un attribut législatif qui viole les attributions du Parlement quant à la fixation des impôts¹ ».

Nous ne croyons pas que ce reproche soit fondé. L'adoption des décisions de la commission d'experts, quant aux marchandises non-inscrites au tarif, à titre d'interprétation définitive, est facultative pour le Ministère des Finances. Mais, allant au fond du problème, la situation est la suivante. La loi du tarif répartit les diverses mar-

1. Mierlesco, p. 123.

chandises aux différentes positions du tarif. Il arrive que, soit par omission, soit par le fait que de nouvelles marchandises surgissent journellement sur le marché, le tarif n'embrasse jamais la totalité des marchandises faisant l'objet du commerce national. Pour cette éventualité, la loi donne à la commission d'experts la mission d'apprécier, par assimilation ou par rapprochement, la position du tarif qui serait la plus adéquate, à la marchandise en question. Il y a ici une situation analogue avec ce qu'y se passe dans l'application des lois par les juges. La loi civile n'a pu embrasser toute la variété de la vie sociale (il suffit de rappeler que lors de la confection du Code civil, les seules industries étaient les moulins) et se remet aux juges, sous la sanction du délit de délégitimation de Justice, de la mission de colloquer le droit aux faits. Si le juge tente d'assimiler les faits de la cause à l'hypothèse prévue par le législateur, est-ce à dire qu'il viole la séparation des pouvoirs?

D'un autre côté le mécanisme législatif nous fournit un autre argument. Toute loi contient un article final, disposant qu'un règlement déterminera les détails d'application de la loi. Cette disposition, qui a été qualifiée de procès verbal d'impuissance législative¹, témoigne de l'impossibilité du Législateur à embrasser la variété de la pratique et confère à l'Administration le droit de préciser les détails. On pourrait peut-être répondre que

1. Achille Mestre, *Cours de Droit administratif, doctorat*, Paris, 1929-1930.

pareille mission est confiée au Ministre, car c'est lui qui confectionne le règlement. Il n'importe. Que ce soit le Ministre ou la commission d'experts, il n'en reste pas moins que le Législatif doit se remettre à l'Administration pour ce que, par son organisation même, il n'a pu accomplir dans l'élaboration des lois. Il nous semble donc, que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas violé par l'art. 131 de la loi roumaine des douanes, en tant qu'il confère à la commission d'experts, le droit d'assimiler aux marchandises mentionnées dans le tarif, les articles ne s'y trouvant pas.

Mais dans le passage cité on reproche à l'organisation de la commission le fait que par ses décisions, elle empiéterait sur le droit du Parlement de fixer les impôts.

Il est certain qu'aucun impôt ne peut être prélevé par l'Etat, s'il n'a pas fait l'objet d'une disposition législative. Mais il ne faut pas confondre la norme fiscale et la détermination de l'objet imposable. La première doit être édictée par le Parlement, il appartient à l'Administration de faire la détermination de l'objet. Lorsque la loi fiscale établit un impôt sur les automobiles, l'administration devra déterminer en fait, si l'automobile que possède le contribuable rentre dans une catégorie ou dans une autre suivant les prescriptions de la loi. La commission d'experts n'a pas un rôle plus grand : étant donné les divers droits de douane édictés par le Parlement, elle ne fait que décider la position du tarif dans laquelle la marchandise par ses attributs, doit ren-

trer. De cette façon, ce n'est pas la commission qui frappe la marchandise du droit de douane applicable et elle n'empiète pas sur la prérogative du Parlement d'édicter des impôts.

On a encore dit que l'existence de la commission d'experts est contraire à l'art. 101 de la Constitution roumaine¹, qui interdit la création de Tribunaux ou Commissions extraordinaires². La constitution a pris cette disposition, dans le but d'interdire que des instances ne soient créées spécialement, sous la pression des événements politiques et auxquelles manqueraient le caractère de généralité et le caractère de permanence. La Cour de Cassation Roumaine s'est prononcée dans ce sens : « l'article 101 de la Constitution prohibe les juridictions exceptionnelles créées en vue de certains procès ou qui seraient relatives au jugement de certaines personnes³ ». Il n'en est pas ainsi pour la commission d'experts qui peut connaître de tout procès rentrant dans sa compétence, quelles que soient les personnes en cause.

Si ces deux reproches ne sont pas fondés, il y a une troisième objection, due à M. le professeur Negulesco⁴ qui nous amène à la considération que l'art. 131 de la loi roumaine des douanes est contraire à la Constitu-

1. Art. 104 de l'ancienne Constitution.

2. Mierlesco, *loc. cit.*

3. Cass. Roum, arrêt du 12 décembre 1925 rendu toutes Chambres réunies.

4. P. Negulesco, *Cours de Doctorat*, p. 34. Dans le même sens, Mierlesco, p. 123.

tion. Par tous ses caractères, la commission d'experts est bien un Tribunal administratif. Tant par son organisation que par sa procédure, ainsi que par le fait qu'elle rend des décisions inattaquables, le caractère de Tribunal administratif ne peut faire de doute. Devant la commission d'experts le contribuable est privée de toutes les garanties d'un sérieux contrôle juridictionnel.

Remarquons que de ce dernier point de vue, l'existence de la Commission d'experts représente une triple violation de la Constitution. On viole d'abord l'art. 107 alinéa 1, lequel comme nous l'avons vu, interdit la création de Tribunaux administratifs en Roumanie. En second lieu l'art. 130 de la loi des douanes supprime la voie du pourvoi en Cassation, ce qui est contraire à l'art. 103 dernier alinéa de la Constitution, qui porte que : « le droit de pourvoi en Cassation est d'ordre constitutionnel ». Enfin l'art. 130, supprimant tout recours juridictionnel, viole l'art. 107 alinéa 11 de la Constitution qui garantit à tout citoyen, lésé dans ses droits par un acte administratif d'autorité, l'action au contentieux.

Il est à espérer que si l'exception d'anticonstitutionnalité de la commission d'experts se présentera devant la Cour de Cassation, cette instance l'accueillera.

§ 2

Projet de réforme de la commission d'experts en Roumanie.

Devant ces reproches, le Législateur roumain devra envisager bientôt la réforme de la commission d'experts.

Il serait désirable qu'il adoptât le système en vigueur en France tout en le corrigeant avec les modifications que la doctrine a proposées.

Du point de vue de la composition de la commission l'état actuel ne peut plus durer : telle qu'elle se présente aujourd'hui, la commission est un véritable service Administratif, du moment que tous ses membres sont nommés, comme nous l'avons vu, par différentes autorités, sans que le contribuable ait la possibilité de choisir un expert. De cette façon, la composition de la commission encourt toutes les critiques faites aux instances administratives dans lesquelles l'Administration est juge et partie en même temps et qui envisagent les problèmes par le prisme de la routine¹. Le système français tant par la composition mixte que par la possibilité donnée aux experts adjoints de trancher le litige s'ils se mettent d'accord, élimine ces dangers.

En second lieu, il serait désirable que l'accès fût donné aux intéressés devant la commission. Comme on l'a remarqué, la commission juge à huis clos², et elle est privée des références utiles que les contribuables pourraient fournir.

Enfin, quant à la portée des décisions rendues par la commission, on devra tenir compte de l'observation faite à propos du système français, La commission devra se prononcer dans la terminologie du tarif et sans distinc-

1. Jacquelin, *Cours de doctorat*, « droit administratif », 1929-1930.

2. Mierlesco, pp. 121 et s.

tion entre le point de droit et celui de fait. Nous prendrons un nouvel exemple pour mieux préciser l'idée. Au cas d'importation d'abat-jours, le déclarant les qualifiera par exemple, d'articles en laiton avec adjonction de tissus fins (puisque le laiton y prédomine) tandis que la douane prétendra qu'on est en présence d'un objet en soie, car ce qui présente une réelle utilité, c'est le tissu. Là-dessus la commission devra se prononcer en établissant, d'un côté, la proportion respective des deux matériaux et, d'un autre, en précisant par décision motivée et suivant la nomenclature du tarif, les droits applicables. De cette façon lorsque le litige viendra devant le juge ordinaire, celui-ci, tout en respectant la décision souveraine de la commission sur la question technique, pourra censurer l'application des droits de douane, et ce faisant, il se fondera précisément sur les conclusions techniques de la commission. De cette façon, on évite tout conflit avec les dispositions constitutionnelles.

Le contribuable ne se voit plus enlever le recours juridictionnel en matière de douanes, ce qui est conforme à l'art. 107 alinéa 11 de la constitution. D'un autre côté l'art. 103, alinéa dernier de la Constitution ne serait plus violé, parce que le pourvoi en cassation pourrait être exercé, contre la sentence du juge. Enfin, et ceci c'est le point le plus important, la commission n'aurait plus le caractère de Tribunal Administratif, que la constitution roumaine interdit ¹. Au fond, dans le système français le

1. Constitution roumaine, art. 107, alinéa 1^{er}.

caractère dérogatoire de la commission d'experts se réduit à très peu. Dans la procédure ordinaire, chaque fois que l'instance comporte l'éclaircissement d'un problème technique, le juge a la faculté de commettre un expert, et à cet effet, de commettre qui bon lui semble. En matière douanière, l'expert n'est plus choisi librement, mais l'office ne peut être rempli que par la commission d'experts, le juge ne pouvant ni passer outre ses conclusions techniques, ni ordonner une contre-expertise. Cette restriction de la liberté de l'expertise ne serait plus contraire à la Constitution, car cette faculté ne forme pas l'objet d'une garantie du pacte fondamental.

En résumé, la commission devra être un organe technique d'expertise ayant mission de se prononcer sur les classements douaniers, et rendant, après débats en contradictoire, des décisions inattaquables quant à leurs conclusions techniques, mais soumises à la censure juridictionnelle pour tout ce qui touche aux conséquences juridiques déduites de ces conclusions.

D'autre part, la Législation roumaine devrait être amendée, dans les dispositions réglementant le prélèvement des échantillons. Ainsi l'art. 128 de la loi des douanes, qui s'en occupe, ne précise pas que le prélèvement d'échantillons doit se faire en l'assistance du propriétaire de la marchandise. Il est vrai que ceci résulte indirectement du même art. 128, lorsqu'il dispose que les échantillons seront munis des cachets de la douane et de celui du propriétaire : une disposition explicite serait

néanmoins souhaitable. Le même article ne prévoit pas la procédure à suivre, au cas où le propriétaire se refuserait au prélèvement des échantillons. Enfin, pour les hypothèses dans lesquelles la nature de la marchandise rendrait impossible l'opération de prélèvement et où on devrait recourir à des croquis, photographies, etc ¹, nous estimons qu'il faudrait donner à la commission des pouvoirs plus larges. Si de ces pièces elle ne peut pas former sa conviction, la commission devrait avoir la faculté de déléguer un de ses membres, lequel en se transportant sur les lieux pourra se documenter autrement bien, que sur la vue des croquis et des photographies ².

1. Cette hypothèse n'est même pas visée par la loi roumaine.

2. Adde pour la réforme de l'expertise légale, les suggestions du Secrétariat de la S.D.N., document ronéo-typé E.701. du 29 mai 1931 cité dans Allix I, p. 387, note 2.

CHAPITRE XII

L'ORGANISATION DES SERVICES

SECTION I

ORGANISATION DES SERVICES EN FRANCE.

L'Administration des Douanes constitue une régie financière placée sous l'autorité du Ministère des Finances.

Les services douaniers comprennent l'Administration centrale et l'Administration locale, divisée en service actif et en service sédentaire.

A la tête de l'Administration est placé le directeur général, assisté de trois administrateurs, chacun de ces derniers conduisant une Division ; ces quatre personnages forment le conseil d'Administration.

Le conseil délibère sur toutes les questions pour lesquelles le Ministre a demandé son avis et statue sur celles données dans sa compétence par les lois douanières.

Sous les ordres immédiats du directeur général se

trouve le bureau central et du personnel ; la direction générale comprend encore 9 bureaux groupés en trois divisions¹.

La première division comprend :

1^o Le premier bureau s'occupant de la Législation et des conventions ; de la préparation des projets de lois et règlements ; de la rédaction des observations préliminaires ; de l'étude de la transformation des droits et des taxes ; de la taxe sur le chiffre d'affaires et de celle sur les importations, du régime des produits pétrolifères, des conventions de commerce et de navigation.

2^o Le bureau des tarifs, de leur application, des déclarations, de la vérification, des prohibitions, etc.

3^o Le bureau du contentieux.

La seconde division comprend les bureaux s'occupant respectivement : le premier bureau : de la statistique de la situation annuelle des recettes ; second bureau : régimes spéciaux, droits de statistique, taxes intérieures, expositions, colis postaux, sels et pêches, mesures sanitaires et tourisme international, troisième bureau ; navigation, admission temporaire, entrepôts et colonies.

Troisième division : premier bureau : services généraux organisation des bureaux et des brigades, police du rayon, visite des voyageurs, contrôle du personnel, organisation du trafic international et de la navigation aérienne

¹ Pour des détails plus amples, voir Allix, II^e vol., pp. 145 et s.

second bureau : brigades et personnel des brigades, troisième bureau : comptabilité et matériel, cautionnement, etc.

Le service local se divise en service actif et service sédentaire.

Le fondement de l'organisation du service actif c'est la loi du 1 mars 1791, qui a institué la régie autonome des douanes nationales et a divisé les nouvelles lignes de frontières en brigades, inspections et directions.

La brigade se compose d'un certain nombre de préposés, sous les ordres du brigadier et du sous-brigadier.

Plusieurs brigades forment une lieutenance et plusieurs lieutenances une capitainerie.

Pour le service maritime, il y a un personnel spécial, avec des patrons et des marins de la Douane.

Le service des brigades est organisé militairement, et en temps de guerre, les brigades sont groupées en bataillons, placés sous les ordres d'un inspecteur divisionnaire.

Le personnel du service actif assure la perception des impôts et s'oppose aux importations et exportations frauduleuses.

Aux lignes de frontière terrestres, tant la végétation que les accidents de terrain, rendent la surveillance plus difficile. — Pour cette considération la surveillance est renforcée par l'existence de deux lignes douanières ; une première ligne placée à côté de la frontière est constituée par une série interrompue de postes, communiquant entre eux et une seconde ligne éloignée de la première de 20 km., à l'intérieur du pays.

La distance entre ces deux lignes constitue le rayon douanier, dans lequel circulent les brigades mobiles et ambulantes, en vue d'assurer les liaisons et de battre le terrain.

Au littoral, les fraudes étant plus difficiles, à cause de la bonne visibilité qui permet de repérer toute tentative suspecte d'abordage, il n'y a qu'une seule ligne douanière ; cette ligne est renforcée dans les points particulièrement favorables aux contrebandes, par les brigades mobiles.

Chaque brigade est chargée de la surveillance d'une zone de frontière de quelques kilomètres (la penthière) et elle exerce sa mission par des observations, des embuscades, des patrouilles, des investigations et par le rebat et le contre-rebat.

Le jour le service consiste en faction et en circulation et la nuit en embuscades tendues par des groupes de deux ou trois agents.

§ 1

Le Rebat et le Contre-Rebat.

Le rebat c'est la visite de la frontière, faite chaque matin par deux agents de chaque poste, chaque équipe parcourant le mi-chemin entre deux postes, pour repérer les pistes des contrebandiers¹. A côté de ce rebat de jonction, il y a encore le rebat croisé, dans lequel des agents de chaque poste continuent le rebat jusqu'au poste voisin (rebat croisé qui tire son nom, de ce que les

1. Allix, *Cours de Doctorat*, Paris, 1928-1929.

deux équipes se croisent à la limite de leurs penthières respectives). Dans les deux genres de rebat, les équipes échangent au moment de la rencontre leurs papiers de service, ce qui permet à leurs supérieurs de contrôler l'accomplissement du rebat.

Le rebat est doublé, aux frontières de terre, par le contre-rebat effectué en général par les sous-officiers et qui a le but de chercher les pistes situées en dehors de la ligne de rebat : le brigadier établit l'ordre de service et l'inscrit sur le registre de travail, de façon à permettre de se rendre compte, au cas d'une inspection inopinée, du lieu où doivent se trouver les agents.

Le service actif est chargé aussi du service d'écór, c'est-à-dire de la coopération à la partie matérielle des opérations du bureau ; il fait encore le dénombrement des colis qui entrent et qui sortent, la perception de droits de statistique, et prête son aide au pesage des marchandises à leur manipulation etc.

Le service sédentaire est organisé actuellement par la loi du 24 décembre 1927 et se subdivise en : *a*) cadre supérieur, dans lequel figurent les directeurs, les inspecteurs divisionnaires et les receveurs principaux ; *b*) cadre principal comprenant les inspecteurs sédentaires, les contrôleurs et les receveurs particuliers ; *c*) cadre secondaire composé des vérificateurs et des receveurs buralistes.

Les directeurs sont en nombre de 23, ayant chacun (à l'exception de celui de la Douane de Paris) dans leur compétence le service d'un rayon de frontière (plus ou

moins étendu suivant la région) et sont assistés par l'inspecteur et le sous-inspecteur divisionnaire.

L'inspecteur divisionnaire exerce son autorité sur le service actif et sur les services de bureau : il assure l'exécution du service des brigades, visite les bureaux, vérifie la caisse des receveurs et arrête leur comptabilité.

Dans certaines circonscriptions moins importantes, un sous-inspecteur divisionnaire remplace l'inspecteur titulaire.

§ 2

Service de bureau.

Le service de bureau se décompose en trois services distincts :

a) service d'encaissement pour la perception des droits et la manipulation des fonds.

b) service de bureau proprement dit, c'est-à-dire le service des écritures.

c) service de la visite.

Dans les petits bureaux tous les services sont réunis sous les ordres du receveur particulier. Dans ceux plus importants la direction du service appartient au receveur principal, mais le service de la visite est assuré par un inspecteur sédentaire. Enfin, dans les grands bureaux le receveur principal est spécialisé et s'occupe seulement du service de caisse, les autres services rentrant dans la compétence d'un inspecteur sédentaire.

Les receveurs principaux. Les fonctions du receveur

varient, donc, suivant l'importance du bureau où il est placé, il s'occupe tantôt de toutes les opérations, tantôt seulement des recettes et de la comptabilité. Ilsont, d'ailleurs, les seuls comptables douaniers justiciables de la Cour des Comptes.

Les receveurs particuliers des petits bureaux leur sont subordonnés et leur présentent les comptes. Le receveur principal reçoit leurs écritures dans sa comptabilité et en endosse la responsabilité vis-à-vis de la Cour des comptes.

Le receveur principal est chargé aussi de l'hypothèque maritime et de toutes les questions touchant au crédit des droits.

§ 3

Les prérogatives des agents des douanes.

Les agents douaniers jouissent dans l'exercice de leurs fonction d'un certain nombre de garanties.

Tout d'abord, la loi leur a conféré une protection spéciale en édictant des peines particulières plus graves que les sanctions du droit commun, contre ceux qui s'opposeraient à l'exécution de leurs fonctions ou qui leur adresseraient des insultes, leur infligeraient un mauvais traitement, etc¹.

D'un autre côté, la loi de 1791 (Titre XIII art. 15) a accordé aux agents douaniers le droit de porter des armes

1. Loi des 6-22 août 1791, XIII, art. 14, loi du 4 germinal an II, tit. IV, art. 2.

et celui de s'en servir. Ce droit est admis sans réserve à l'encontre des animaux.

Envers les personnes les agents peuvent s'appuyer sur plusieurs textes. Les art. 327 et 328 du Code pénal disposent qu'il n'y a ni crime ni délit, lorsque l'homicide, les coups et les blessures ont été ordonnés par la loi ou par l'autorité légitime ou dictés par la légitime défense de soi-même et d'autrui.

La Cour de cassation¹ a invoqué l'art. 186 du Code pénal, qui dispose que les violences commises par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leur fonction ne peuvent constituer un crime ou un délit, que lorsqu'elles ont eu lieu sans motif légitime.

Enfin, la loi prévoyait pour les préposés de la douane la possibilité de poursuivre sans interruption les fraudes en vue d'effectuer le séquestre, la jurisprudence en a déduit qu'ils ont le droit de passage sur toutes les propriétés privées.

Les riverains ne peuvent s'opposer d'aucune façon à la surveillance des côtes et doivent leur laisser libre passage. Les agents ont le droit, dans toutes l'étendue du rayon de tendre des embuscades même à l'intérieur des propriétés.

§ 4

Police du Rayon

Le service douanier exerce la police sur toute l'étendue

2. Cass. Crim., 15 mars 1821 et 5 décembre 1822.

qu'on appelle rayon douanier. La police du rayon fait l'objet des règles particulières et rigoureuses.

Au littoral le rayon s'étend en mer jusqu'à 20 km., (5 lieues) comptés de la marée basse et à l'intérieur du pays, jusqu'à 10 km., la surveillance est exercée par les embarcations de la douane (cette police n'existe pas en Roumanie).

Le Capitaine de tout navire se trouvant dans ce rayon est obligé d'avoir sur lui le manifeste (qui contient l'état de la cargaison avec le nombre des colis, leurs marques, poids, genre, origine, ect), de l'exhiber aux agents douaniers, auxquels il devra en remettre une copie ; les agents apposent leur visa sur l'original.

Lorsque les navires sont arrivés, c'est-à-dire lorsqu'ils stationnent dans la rade des ports, le droit de visite s'applique sans aucune exception de tonnage, même aux vaisseaux de guerre français. sauf le cas d'accostage forcé (tempête, avarie, etc).

Quoiqu'une seconde ligne de frontière n'existe pas sur le littoral comme aux frontières de terre, néanmoins, dans le rayon d'un myriamètre à l'intérieur les agents douaniers peuvent exercer leur contrôle et, au cas d'une poursuite à vue, ils peuvent même dépasser le rayon, pour les marchandises dont ils auraient aperçu le débarquement.

La circulation de nuit, de certaines marchandises est interdite, dans ce rayon de la mer ou des fleuves débouchant à la mer ¹.

1. Loi du 8 floréal, an XI, art. 86.

Aux frontières de terre, le rayon douanier s'étend jusqu'à 20 km., de la frontière à vol d'oiseau et sans tenir compte des sinuosités de la route. Les limites du rayon sont établies par les Préfets et doivent être affichées dans les lieux qui forment l'extrémité du rayon.

En principe, les marchandises circulant dans le rayon douanier doivent être accompagnées d'actes en règle, dont il résulte que les exigences de la Douane ont été satisfaites.

En conséquence, les marchandises qui pénètrent dans le rayon, de l'intérieur du pays, seront présentées aux bureaux de seconde ligne (à l'exception des marchandises arrivant par Chemin de fer) et devront être déclarées pour l'obtention du passe avant ¹.

Les marchandises se trouvant dans le rayon douanier ne peuvent être enlevées, qu'après leur déclaration au bureau le plus proche qui délivrera le passe avant. Au cas d'infraction, la sanction consistera en la confiscation de la marchandise.

A l'intérieur du rayon de 20 km., il y a un rayon plus étroit de 2 km. 1/2, dénommé la zone de compte-ouvert (zone qui n'existe pas dans l'organisation roumaine), soumise à des règles particulières, quant aux marchandises et à la création des dépôts.

L'existence de dépôts dans la proximité de la frontière, à l'insu du service pourrait faire naître l'appréhension qu'il ne s'agisse de marchandises introduites en contre-

1. Moliérac (J.), *Traité de législation douanière*, p. 118.

bande, d'où la nécessité pour la douane de contrôler l'existence de tous les dépôts et d'en tenir constamment à jour la situation¹.

La zone de compte-ouvert est beaucoup plus restreinte que le rayon douanier, parce qu'elle ne s'étend que jusqu'à 2 1/2 km., tandis que le rayon douanier couvre 20-25 km. — la seconde zone, qui est au-delà, de la zone du compte-ouvert, comporte purement et simplement l'interdiction de certains dépôts (marchandises prohibées ou assimilées, c'est-à-dire taxées à plus de 25 francs les 100 kilos) mais non pas l'obligation de la tenue des comptes.

Dans la zone de compte-ouvert, les formalités ne s'appliquent qu'aux agglomérations de 2000 habitants au plus, parce que l'application des formalités excessives, dans les villes d'une certaine importance, y aurait rendu le commerce bien entravé et difficile.

D'un autre côté, si les fraudeurs voulaient constituer des dépôts clandestins de marchandises, il est naturel qu'ils le fassent à la campagne et non pas dans les agglomérations, dont les abords sont surveillés et où le mouvement des marchandises passerait bien difficilement inobservé.

L'ouverture d'un compte-ouvert n'est pas exigée pour toutes les marchandises ; cette exigence n'existe que pour les marchandises prohibées et pour celles taxées à plus de 26 francs par 100 kilos.

Sont dispensées de la formalité du compte, les marchan-

2. Allix, t. II, pp. 206 et ss.

dises achetées dans le rayon douanier par les consommateurs qui les transportent à leur domicile, comme par exemple, le sucre ne dépassant pas 3 kilos, les étoffes dans des coupons, allant jusqu'à 5 mètres, etc. Le même procédé est appliqué aux magasins de menu détail, qui sont d'ailleurs strictement surveillés pour empêcher l'approvisionnement frauduleux.

Avec ces réserves, à toutes les marchandises déposées dans une agglomération de 2000 habitants au plus il devra être ouvert un compte.

Le receveur de douane inscrit en charge de ce compte :

1° Les objets d'origine étrangère pour lesquels le paiement des droits de douane est prouvé par une quittance, qui sert en même temps de justification de l'origine et de titre de circulation.

2° Les marchandises apportées de l'intérieur du rayon pour lesquelles le déclarant devra présenter le passe avant.

La désignation des marchandises doit avoir lieu le jour même de l'arrivée, ou au plus tard le lendemain, si elles sont arrivées après la fermeture des bureaux.

A la décharge du compte sont inscrites les marchandises auxquelles il a été donné une nouvelle destination ; pour les marchandises qui ne seraient pas trouvées lors du recensement (par lequel s'effectue le contrôle du compte), il y a présomption qu'elles ont été consommées. Les qualités relevées en plus donnent lieu à la présomption qu'elles ont été introduites en fraude et entraînent les pénalités édictées pour la contrebande.

Les céréales et les animaux font l'objet des dispositions spéciales, prises en vertu du Décret du 26 mars 1888 complété par celui du 20 juillet. Les cultivateurs de la zone du compte ouvert doivent déclarer à la Mairie et au bureau de douane le plus rapproché, 2 mois avant la moisson, le nombre d'hectares ensemencés en grains ; après la récolte ils doivent faire à la douane, une déclaration supplémentaire indiquant la quantité obtenue.

Les quantités dont sont chargés leurs comptes-ouverts sont : *a*) les stocks antérieurs, *b*) la récolte annuelle, *c*) les quantités importées de l'étranger ou apportées de l'intérieur du pays et pour lesquelles elles devront produire la quittance de paiement des droits de douane ou le passe-avant.

Le compte est déchargé à son tour des quantités exportées en règle, de celles expédiées avec passe avant et des quantités employées ou consommées par les consommateurs : au cas de fausse déclaration de consommation, la douane fera des recherches et ne délivrera plus de passe-avant, qu'après l'épuisement des quantités prises en charge. Ces règles s'appliquent aux céréales, maïs, haricots, fèves et pois.

Pour les animaux, leurs détenteurs doivent faire une déclaration de tous ceux qu'ils possèdent, déclaration qui sera contrôlée par le recensement trimestriel.

Les différences en moins sont alouées en décharge, tandis que les différences en plus donnent lieu au paiement du double des droits d'entrée, (c'est-à-dire avec un

caractère de pénalité) à moins qu'elles ne résultent du croît des animaux ; ce croît devra être déclaré dans la quinzaine pour être inscrit au compte. Les bœufs et les vaches sont marqués au fer rouge de la lettre D, indiquant qu'ils ont été pris en charge par la douane ¹.

Dans le reste du rayon, au delà des premiers 2 km. 1/2 à partir de la frontière, il n'y a plus de compte-ouvert, mais la constitution de tout magasin ou entrepôt de marchandises prohibées ou taxées à plus de 25 francs les 100 kilos est cependant interdite, dans les localités de moins de 2000 habitants, sous peine de confiscation.

L'établissement des fabriques dans la proximité des frontières a soulevé la question de savoir si cet établissement ne serait pas dangereux du point de vue de la contrebande et si la proximité de la frontière ne donnerait pas aux ouvriers la possibilité de s'approvisionner de l'étranger ou d'acheter à la fabrique même, comme y étant produits, des objets importés.

Pour parer à cette éventualité, on a posé le principe que dans le rayon de 20 km., la création de fabriques, ateliers, ou moulins, ne peut avoir lieu que moyennant une autorisation préalable, sauf, s'il s'agit de villes ayant plus de 2000 habitants. L'autorisation est donnée par le Préfet, après avis du directeur des Douanes.

Cette autorisation est subordonnée à son tour à certaines garanties. L'industriel qui désire créer un pareil

1. Allix, *Traité théorique et pratique de législation douanière*, vol. II, p. 200.

établissement dans le rayon s'engage de justifier l'origine des matières premières qu'il emploie, de donner libre accès aux agents douaniers dans les locaux industriels et de considérer l'autorisation révoquable sans indemnité.

§ 5

Le droit de visite des agents de douane

Grâce à la surveillance de la circulation, les agents douaniers peuvent séquestrer à l'intérieur du rayon douanier les marchandises en contrebande sur la route.

Pour permettre aux agents de découvrir les dépôts frauduleux et les dépôts interdits dans le rayon, il était nécessaire qu'ils fussent munis de pouvoirs spéciaux.

Sous la forme générale, les agents disposaient d'un pouvoir général de contrôler les auberges, les hostelleries et les maisons marchandes : quant aux autres locaux, la visite ne pouvait être exercée qu'en présence du juge des fermes ou d'un magistrat du lieu. La loi de 1791 Titre XIII art. 36 et 39 a édicté des règles différentes, suivant qu'il s'agit d'une visite en cas de soupçon ou de visite après poursuite à vue.

S'il s'agit de visite en cas de soupçon, les préposés des douanes, et eux seuls ont le droit de perquisition dans les maisons. La visite ne peut avoir lieu la nuit à moins qu'il ne s'agisse de la continuation pendant la nuit d'une visite commencée le jour ; l'assistance d'un officier public est toujours indispensable, sauf si l'intéressé a formellement accepté de recevoir les agents seuls. Cet officier

public est en général le maire ou un adjoint et seulement à défaut de ce fonctionnaire le juge de paix, le commissaire de police ou l'officier de gendarmerie. La recherche doit être limitée aux marchandises prohibées ou assimilées.

La loi du 6 /22 août 1791 Titre XIII art. 40 (code art. 45), pour préserver les particuliers contre les perquisitions abusives des agents, a alloué aux particuliers dont le domicile a été l'objet d'une visite sans résultat une indemnité de 24 francs, sans préjudice de plus amples dommages-intérêts, le cas échéant.

Ce texte nous montre le soin qu'a eu toujours le législateur français de défendre la liberté des individus et de les protéger contre les abus.

Il serait temps que le Législateur roumain s'inspirât de ces principes libéraux, pour les faire inscrire dans la loi douanière roumaine.

§ 6

Les visites après poursuite préalable.

(La poursuite à vue)

Dans le rayon de 20 km., les préposés peuvent saisir les marchandises poursuivies à vue, dans les maisons où ils les ont vues entrer mais seulement au cas où poursuivant les marchandises sans les avoir perdues de vue ils sont arrivés au moment où on les introduisait dans la maison. Si les portes de l'habitation étaient fermées avant qu'ils aient pu s'introduire et que l'ouverture leur

en soit refusée, celle-ci ne pourra avoir lieu qu'en présence d'un juge ou d'un officier municipal, qui d'ailleurs, comme nous l'avons remarqué, doit être appelé, dans tous les cas pour assister au procès verbal. En pareilles circonstances, les agents cernent le bâtiment pour empêcher l'évasion de la marchandise, en attendant l'arrivée de l'officier public pour forcer les portes.

La pénétration dans les bâtiments suppose : a) tout d'abord que les agents ont constaté *propriis sensibus*, l'introduction frauduleuse des marchandises à la frontière ; font exception à ce principe, les marchandises prohibées ou assimilées, dont la circulation irrégulière dans le rayon entraîne par elle-même la présomption *de jure*, que les marchandises sont importées en fraude ; b) que la poursuite à laquelle ils se sont livrés pour saisir les marchandises a été ininterrompue ; c) qu'ils ont vu les marchandises pénétrer dans le bâtiment et non pas qu'ils supposent simplement qu'elles ont pu y trouver abri.

En principe, les pouvoirs de police de la douane, c'est-à-dire le droit de poursuite des marchandises, celui de perquisition et de saisie, ne peuvent s'exercer qu'à l'intérieur du rayon douanier. Cependant, le texte vise la possibilité de saisir en dehors du rayon, après poursuite à vue. L'art. 35 du Titre XIII de la loi du 16 /22 août 1791 prévoit la capture en campagne, sur les côtes comme sur les frontières de terre, de marchandises prohibées ou assimilées, qui sont poursuivies à vue à quelque distance

qu'elles puissent être arrêtées, à l'intérieur. Il faut, pour que la saisie puisse avoir lieu en dehors du rayon que la réalité de la poursuite à vue soit dûment établie, que les agents aient bien constatés *de visu* le passage de la marchandise hors de la limite du rayon.

Toute marchandise qui a franchi le rayon sans avoir été capturée et sans avoir été poursuivie, à vue, ne pourra plus être saisie par la douane.

L'individu qui a franchi le rayon, sans avoir été poursuivi, est présumé avoir acquitté les droits sur les marchandises tarifées dont il est trouvé porteur à l'exception seulement des marchandises prohibées¹.

Ces principes doivent s'entendre en ce sens, que la douane en dehors du rayon ne pourra plus (hors le cas de continuation de la poursuite à vue) se livrer à la poursuite de la contrebande, mais non pas dans celui que le contrebandier qui a réussi à faire franchir sans encombre le rayon, à ses marchandises est, désormais, assuré de l'impunité².

La portée absolue de ce principe a changé depuis la loi du 1 août 1905 art. 1, qui dit que les infractions douanières peuvent être prouvées et poursuivies par toutes voies de droit.

Des dénonciations, des vérifications de comptabilité, des enquêtes, pourront mettre le service sur la trace

1. Colmar, 26 juin 1850.

2. Allix, *Traité pratique et théorique de législation douanière*, t. II, p. 214.

d'infractions qui avaient échappé à la police du rayon et provoqueront de sa part une plainte au Parquet.

Il n'est pas moins vrai que, une fois la marchandise sortie du rayon et non poursuivie à vue, la plainte au Parquet, la prise en considération des dénonciations et la vérification de la comptabilité, peuvent donner lieu à l'arbitraire quant à la constatation des contrebandes et à la responsabilité de l'État pour dommages.

La façon dont la poursuite à vue doit s'effectuer a donné lieu à des discussions en doctrine et en jurisprudence.

Par exemple, le fait de suivre une piste équivaut-il à une poursuite à vue ? Un jugement du Tribunal correctionnel d'Avesnes du 3 mars 1838, notifié par document contentieux. n° 1, avait réglé la question par l'affirmative, mais cette interprétation doit être rejetée. L'art. 35 titre XII de la loi du 22 août 1791 (art. 48 des lois de douane codifiées) est en effet formel : il exige que la fraude ait été poursuivie sans interruption. La jurisprudence du Tribunal d'Avesnes a d'ailleurs été infirmée par un arrêt de la Chambre Criminelle du 5 avril 1900 (Doc. Conten. n° 379).

Il faut donc tenir pour définitivement établi, que le fait de suivre une piste n'équivaut pas à une poursuite à vue. La poursuite à vue doit-elle être nécessairement effectuée par deux préposés au moins ?

Pendant longtemps, il a été admis que la poursuite à vue pouvait être certifiée par un seul préposé, le concours de deux ou plusieurs agents n'étant indispensable que

pour constater la saisie. Cette théorie avait été consacrée par l'arrêt de la Cour de cassation (Chambre des Requêtes) du 23 août 1836. « Attendu disait cet arrêt, que le concours de deux préposés n'est exigé que pour la saisie qu'il ne l'est pas pour la poursuite à vue. » Un jugement du Tribunal de Lille, du 11 août 1843, avait confirmé cette manière de voir.

Mais celle-ci était en contradiction avec le principe énoncé dans l'art. I du Titre IV de la loi du 9 Floréal an VII sur la forme des procès verbaux (art. 509 des lois de Douane codifiées), à savoir que chacun des faits relatifs au procès verbal, pour établir une infraction aux lois de Douane, doit avoir été constaté par deux préposés au moins.

Un arrêt de la Chambre Criminelle, du 3 mai 1912, a remis les choses au point et rappelé le principe dont il s'agit. Aux termes de cet arrêt «... il ne suffit pas que la saisie ait été effectuée par deux agents au moins, il faut que chacun des faits que les agents de Douane ont mission légale de constater et qui doivent être relatés au procès-verbal pour établir l'infraction y ait été constaté par les deux agents qui ont dressé le procès verbal. » La question est donc nettement réglée.

3. *Poursuite à vue effectuée par un seul agent.*

Depuis la réforme apportée en 1926 dans l'exécution du service des brigades, les services de jour sont, d'une manière générale, assurés par un seul agent. Il peut même en être ainsi de certains services de nuit ¹.

1. *Annales de douane*, p. 381, 1926.

Il est donc possible que la saisie soit opérée après poursuite à vue faite par un seul préposé, Quelle est la valeur des saisies effectuées dans ces conditions ?

Nous avons vu que, pour satisfaire aux prescriptions de la loi du 9 Floréal an VII, la poursuite à vue doit avoir été effectuée, au moins par deux préposés. Cette condition est nécessaire, pour que l'acte qui constate la saisie fasse foi jusqu'à inscription de faux. Mais si elle n'est pas remplie, la douane n'est pas, pour cela complètement désarmée, depuis la loi du 1 mai 1905, qui énonce le principe que les infractions de douane peuvent être prouvées et poursuivies par toutes voies de droit.

Si une saisie a été faite par un seul préposé, le procès verbal que celui-ci dresse n'a pas seulement la valeur d'un simple témoignage ; il fait foi jusqu'à la preuve du contraire, des énonciations qu'il contient ¹.

Une saisie opérée après poursuite à vue après la loi du 1 mai 1905, par un seul agent, a des bases solides. Toutefois, en raison même de ce que le procès verbal qui constate l'infraction ne vaut pas jusqu'à inscription de faux et peut être contredit, par tout moyen de preuve contraire, il importe essentiellement que ces énonciations soient très claires et très précises et d'une rigoureuse exactitude, jusque dans les moindres détails.

Cet acte ne doit pas donner prise à la plus légère critique et sa rédaction ne saurait être entourée de trop de soins.

1. *Annales de douane*, p. 412, 1926.

§ 7

La poursuite à vue doit être ininterrompue.

Cette condition est formelle ; cependant, si par un fait ou une circonstance indépendants de leur volonté, les poursuivants perdaient momentanément les fraudeurs de vue (dans le cas où par exemple ces derniers seraient masqués par un accident de terrain, un bois, un mur etc), la saisie qu'ils feraient n'en serait pas moins valable.

La condition imposée par l'art. 35 du Titre XIII de la loi du 22 août 1791 doit s'entendre en ce sens que les poursuivants doivent s'occuper uniquement et exclusivement des moyens de s'emparer de la fraude¹. Dans le même ordre d'idées, un arrêt de la Cour de cassation² à précisé que lorsque deux préposés ont effectué une poursuite à vue, et que l'un d'eux seulement a atteint et arrêté le fraudeur, la saisie est valable si le second préposé qui n'a perdu le contrevenant de vue que momentanément et par des circonstances indépendantes de sa volonté vient sans avoir diverti à d'autres actes, attester par sa signature au procès verbal l'identité de l'individu arrêté avec celui qu'il a vu et poursuivi.

Il doit être bien entendu, que si tout en s'occupant exclusivement de l'objet qu'ils poursuivent, les agents l'ont momentanément perdu de vue, par suite d'une circonstance indépendante de leur volonté, la relation précise de cette circonstance doit figurer au procès verbal.

1. Cass. Crim., 23 octobre 1807.

2. Cass. Crim., 12 août 1833.

§ 8

La poursuite à vue sur les frontières maritimes.

Aux frontières maritimes, les règles relatives aux saisies en campagne après poursuite à vue sont les mêmes, qu'il s'agisse de marchandises taxées à moins de 25 francs par 100 kilos ou de marchandises prohibées ou assimilées. Elles sont tracées par l'art. 35 du Titre XIII de la loi du 22 août 1791 (art. 487 des lois de douane codifiées), que nous rappelons ci-après : « Les préposés pourront en cas de poursuite de la fraude la saisir, même en deçà des deux lieux des côtés et des frontières, pourvu qu'ils l'aient vu pénétrer et qu'ils l'aient suivie sans interruption. »

Pour la validité d'une saisie après poursuite à vue, il faut donc ¹ : que les préposés aient vu débarquer les marchandises en fraude². Qu'ils les aient suivis sans interruption, depuis le débarquement.

Lorsque ces deux conditions sont remplies, la saisie faite en campagne est valable qu'elle ait lieu dans le rayon de 10 km., ou en deçà de ce rayon.

La poursuite à vue doit être ininterrompue, depuis le débarquement. Les explications que nous avons données à ce sujet plus haut. trouvent ici leur pleine application.

SECTION II

L'ORGANISATION DES SERVICES EN BELGIQUE.

En Belgique, l'Administration des Douanes ressortit au Département des Finances ; elles relève du Ministre et se trouve placée sous les ordres d'un fonctionnaire supérieur ayant le grade de directeur général.

Le service est organisé par provinces dans lesquelles sont répartis des contrôles en nombre variable, suivant l'étendue des frontières et les entrepôts qui existent dans ces circonscriptions ; à ces contrôles ressortissent un ou plusieurs bureaux de douane. A la tête des provinces se trouve un directeur ; immédiatement après lui est placé l'inspecteur provincial et puis (pour le port d'Anvers seulement) l'inspecteur des Douanes.

Les contrôles sont gérés par les contrôleurs et les bureaux par les receveurs ; à ces derniers sont adjoints, au besoin, des commis aux écritures. Enfin, les agents qualifiés vérificateurs sont chargés spécialement de l'examen des marchandises et des principales opérations qui s'accomplissent sous le régime des douanes. Le service proprement dit comprend deux tâches bien distinctes : la perception des droits et la surveillance.

§ 1

*De la subdivision du service en service actif
et service sédentaire.*

Le service sédentaire a pour objet principal la recette de l'impôt, ce qui comprend : la réception des déclara-

tions, les vérifications, la liquidation des droits, la délivrance et la décharge des documents l'encaissement des sommes, l'agrément des cautionnements, etc. Ce service est représenté par les bureaux et les succursales de douane.

Le service actif a pour mission propre la surveillance et la constatation des contraventions et des délits ; ceci comprend : la garde des frontières et du rayon de Douane, le contrôle et le visa des documents, l'escorte des marchandises, les visites, les procès verbaux, les saisies, la poursuite matérielle tant des fraudeurs que des marchandises fraudées, etc. Le service actif s'exerce par les postes, les brigades volantes et les étapes de Douane. Il va de soi, que les agents du service sédentaire et ceux du service actif sont en rapports constants et se doivent un mutuel appui — ils fonctionnent, pour ainsi dire, côte à côte. —

Presque toujours, les postes sont établis à proximité des bureaux : il en est ainsi, surtout dans un grand nombre de gares ou de localités de la frontière. Dans ce cas, le receveur a nécessairement la haute direction sur les travaux du poste : il a le droit de lui adresser des réquisitions envoyées au chef, mais ordinairement ce n'est pas au receveur qu'appartient l'autorité et qu'est due la qualité de chef local : celui-ci c'est le contrôleur. Les postes et les bureaux sont en effet répartis en contrôles, sous la direction et la surveillance des contrôleurs. Ces fonctionnaires jouent un rôle important : ils exercent de nombreuses attributions ; ils sont appelés à prendre

de fréquentes décisions, et sont considérés comme appartenant au service actif. En réalité ils ont affaire, tout à la fois, aux postes, aux bureaux, aux receveurs, aux vérificateurs, aux commis et aux employés. C'est donc bien à eux qu'appartient le titre de chef local et ce n'est qu'à leur défaut que les receveurs en prennent le rang et peuvent en exercer les pouvoirs (il y a une grande ressemblance entre les contrôleurs belges et les inspecteurs divisionnaires allemands).

§ 2

Des bureaux de recette

Tout bureau de Douane est desservi par un receveur, soit seul, soit assisté de vérificateurs et d'un ou de plusieurs commis aux écritures — tous placés sous ses ordres immédiats, sans préjudice de l'autorité du contrôleur.

Chaque bureau est muni d'un sceau, portant un numéro d'ordre.

Les succursales sont ouvertes à l'entrée, pour les marchandises destinées au besoin journalier des habitants du rayon et à la sortie pour les produits de ce rayon. Elles ont été créées surtout, pour remédier à l'insuffisance du nombre des bureaux. Ne voulant pas, par raison d'économie, accroître le chiffre des receveurs, le gouvernement belge a pensé qu'il donnerait satisfaction suffisante au commerce (qui réclamait de plus grandes facilités de circulation) en créant pour certaines recettes et pour la délivrance de certains documents, des agences auxiliaires

desservies, chacune par un simple employé, agissant en qualité de délégué du receveur d'un bureau voisin et signant les documents en son nom.

C'est par arrêté royal que sont décidés la création, la suppression ou le déplacement des bureaux de recettes et des succursales. Les arrêtés royaux, sur ce sujet, déterminent d'une manière complète et détaillée les attributions spéciales de chaque bureau et les routes à suivre pour les transports.

§ 3

Les postes de surveillance et leur mission.

Les frontières sont gardées par des postes de douane. Les postes sont fixes, pourtant dans les provinces particulièrement exposées à la fraude, il y a des brigades volantes d'agents douaniers, chargées de surveiller, conjointement avec les postes fixes, les points les plus menacés. Chaque poste fixe est chargé de la garde et de la surveillance d'une certaine zone de la frontière et, en outre, il y a les postes-entrepôts.

On peut signaler encore les étapes, qui sont des petits postes détachés (comportant ordinairement deux employés) pour veiller là où il n'y a ni bureau ni poste principal.

Chaque poste se compose d'une brigade, formée d'un certain nombre de douaniers et d'employés dirigés par un chef de poste, ayant au moins le grade de brigadier ou de sous-lieutenant des douanes. Les agents du service actif comprennent des lieutenants, des sous-lieutenants,

des brigadiers, des sous-brigadiers ainsi que des préposés des Douanes.

Comme les bureaux, les postes de toute espèce, les postes d'entrepôts et les étapes sont placés sous la direction et la surveillance des contrôleurs, qui sont des chefs locaux¹.

§ 4

Rayon de douane

Le rayon de douane contourne intérieurement tout le pays, même du côté de la mer : il forme comme un ruban bordant de toutes parts les frontières².

Le rayon de douane s'étend jusqu'à 10 km., à l'intérieur, aux frontières de terre et jusqu'à 5 km., sur le littoral. Dans le rayon, les agents de la Douane ont le droit de faire des recherches partout où ils soupçonnent l'existence de magasins ou dépôts interdits. Les perquisitions doivent être pratiquées pendant le jour en présence ou avec l'autorisation écrite d'un employé d'un grade au moins égal à celui de receveur et avec le concours de l'autorité locale. Ce concours est demandé par écrit : le bourgmestre délègue un huissier, un gendarme, le garde-champêtre ou un officier de police quelconque.

Les employés qui poursuivent une marchandise introduite en contravention à la loi, circulant la nuit ou suivant une route non autorisée, ont le droit de la suivre

1. P. Orban, p. 132, Namur, 1902.

2. Les contrôleurs, les lieutenants et sous-lieutenants ont la qualité d'officiers de la douane.

seuls et sans autorisation, jusque dans les maisons ou enclos où elle a été introduite. Ils n'ont besoin d'aucune autorisation, ni d'aucune assistance pour pénétrer, même la nuit ¹, dans une maison où ils ont vu s'introduire une marchandise poursuivie par eux sans interruption.

La question de la poursuite continuelle a été tranchée par la Cour de cassation Belge le 19 juin 1838, dans le sens que ce qui est nécessaire c'est que les agents se soient occupés exclusivement de cette poursuite.

Si l'accès leur est refusé, ils dresseront procès-verbal du chef de ce refus, tiendront la maison en surveillance et réclameront l'intervention du juge de paix ². Il sera dressé procès verbal de chaque visite et copie sera remise à l'occupant ³.

Les employés de la Douane munis de leur commission ⁴ sont autorisés, lorsqu'ils soupçonnent une contravention à la loi, à faire partout, même dans le territoire libre et même les dimanches et jours fériés, la nuit comme le jour, la visite des moyens de transport (navires, bateaux, trains, etc), des marchandises en cours de route et même des personnes trouvées dans le rayon.

Ils ont le droit d'ouvrir les malles, les colis et les paquets, mais non pas les colis-postaux scellés et les lettres ⁵.

Ils peuvent, dans le rayon, employer au besoin la

1. Loi du 6 avril 1843.

2. L.G., art. 200.

3. L.G., art. 183.

4. L.G., art. 190.

5. L.G., art. 191 et 192.

force, pour contraindre les capitaines de navire à amener ou à baisser voiles, les bateliers à aborder ou à amarrer, les voituriers et transporteurs, à s'arrêter avec leurs voitures, chevaux ou autres moyens de transport ou avec les ballots ou paquets qu'ils transportent ¹.

La loi étend même leur droit de visite aux propriétés des particuliers, mais entoure cette faculté de garanties. Il ne s'agit pas ici du droit de perquisition dans le rayon (lequel, comme nous l'avons vu, est presque absolu) ni d'une poursuite ininterrompue. Hormis ce cas, la visite chez un particulier, en dehors du rayon, est assujettie à trois conditions : 1^o elle ne peut avoir lieu pendant la nuit 2^o elle doit être demandée par un contrôleur ; 3^o elle doit être autorisée par le juge de paix, lequel doit accompagner lui-même l'agent ou le faire accompagner par un officier qu'il délègue ².

Pour mieux comprendre le pouvoir de la douane dans le rayon, il est nécessaire de diviser le territoire en deux parties le territoire intérieur ou libre et le territoire ou domaine de la Douane, appelé aussi rayon de Douane ou rayon de frontière.

La délimitation de ce rayon et l'application d'un régime spécial à cette bande du territoire étaient indispensables, pour prévenir les fraudes et en assurer la surveillance. Le régime de surveillance établi dans le rayon de Douane comporte diverses dérogations, parce que sur ce domaine

1. L.G., art. 195.

2. L.G., art. 200.

il existe une population et une activité qui ont leurs besoins.

Le Législateur a cherché d'atténuer, dans une certaine mesure, le régime de contrôle en édictant des règles qui assurent que l'activité de cette population ne soit pas paralysée ou gênée.

L'établissement des usines et des fabriques n'est soumis à aucune permission, lorsque leurs produits sont libres de droits. Mais lorsqu'il s'agit de fabriques de produits grevés de droits de douane, leur établissement doit être autorisé par arrêté royal, du moins dans la distance de 5 km., de la frontière. Il y a ici une subdivision du rayon, qu'un arrêté ministériel du 25 juillet 1864 est venu consacrer. Dans tout le rayon de Douane, le gouvernement peut supprimer par arrêté royal, sur la proposition du directeur provincial, les usines ou fabriques, anciennes ou nouvelles, autorisées ou non, dès qu'une condamnation judiciaire a été prononcée à leur charge, à la suite d'un procès verbal pour contravention aux lois de douane¹. Les autorisations accordées stipulent ordinairement, diverses conditions à observer par les industriels.

§ 5

Les dépôts et les magasins

Dans le but d'empêcher que les marchandises importées en fraude ne trouvent dans les demeures particu-

1. Loi du 6 avril 1843, art. 14.

lières des lieux de cachette et de recel, l'art. 177 de la loi générale interdit l'établissement dans le rayon de douane de magasins et dépôts de marchandises, sous peine de confiscation et de fortes peines d'emprisonnement et d'amende¹. La prohibition ne concerne pas les magasins et dépôts de marchandises libres, mais elle s'applique à toutes les marchandises grevées de droits de douane quelle que soit leur origine. La loi ne veut atteindre que les dépôts clandestins. Le délit n'existe, du moins ordinairement, que si les marchandises sont placées dans une maison, remise, ou endroit susceptibles de fermeture et non pas dans un lieu ouvert, ayant issue libre sur la voie publique. La loi ajoute que le dépôt prohibé ne sera pas punissable, si l'occupant, lui-même, en fait connaître l'existence à la douane, avant toute visite ou recherche ou s'il peut démontrer que le dépôt a été effectué chez lui à son insu. La défense d'avoir ou d'établir des dépôts de marchandises s'étend en principe à tout le rayon de douane. Mais elle n'est pas applicable dans les communes ayant une population d'au moins 2000 habitants, éloignées de plus de 2500 m., de la frontière². L'interdiction d'avoir des dépôts de marchandises comporte 4 exceptions, qu'on trouvera dans l'art. 179 de la loi générale.

Circulent aussi librement, sans aucun document, dans toutes les zones du rayon :

1. *Idem.*, art. 19 et 22.

2. L.G., art. 178, loi du 6 avril 1843, art. 13.

1^o Les petites quantités de marchandises destinées aux besoins journaliers des habitants.

2^o Le laitage et le beurre appartenant aux habitants du rayon,

3^o Les produits du sol et les fruits verts transportés par les chemins usuels ou plus directs, par les cultivateurs eux-mêmes dans l'époque de la récolte.

Les matériaux destinés à des travaux maritimes ou militaires circulent dans les rayons sous le couvert d'une autorisation de l'Administration intéressée¹.

La circulation du bétail doit être couverte, par un passe-avant contenant signalement, par un inventaire ou par un certificat d'origine. Les règles à observer font l'objet des art. 17 de l'arrêté royal du 25 juin 1887.

§ 6

Conclusion sur l'organisation belge.

D'après les normes exposées et comparant les Législations belge et française, nous constatons que la première est conçue dans un esprit plus libéral, en ce sens que la circulation dans le rayon est beaucoup plus libre.

Les mesures prises par le Législateur belge sont plutôt des mesures répressives que préventives. Les mesures préventives se caractérisent par une gêne perpétuelle apportée à la vie et à l'activité et dans le rayon douanier, frappant également les habitants qui n'ont pas l'intention de frauder la douane, que ceux qui s'adonnent à

1. Loi du 61 avril 1843, art. 10.

des fraudes. Nous estimons que le système préventif est inférieur au système répressif, précisément à cause de ce traitement injuste par son égalité.

SECTION III

L'ORGANISATION DES SERVICES EN SUISSE.

§ 1.

Organisation Centrale.

Le conseil fédéral constitue l'autorité Administrative supérieure, en matière de Douanes¹. Il statue sur la fixation et la résiliation des rapports de service du directeur général des Douanes, des chefs de division, du premier inspecteur, des adjoints et des chefs de section de la direction générale des Douanes, des directeurs d'arrondissements et de leurs adjoints.

Le département des Douanes est à la tête de l'Administration douanière.

La direction immédiate de l'Administration des douanes est du ressort de la direction générale des douanes à la tête de laquelle est placé le directeur général. Ce dernier relève directement du chef du département des douanes, avec l'assentiment duquel il peut déléguer des compétences déterminées aux instances qui lui sont subordonnées. La direction générale des douanes procède à l'étude préparatoire des affaires qui doivent être traitées

1. L.D., art. 128.

ultérieurement par l'autorité supérieure ; elle dirige tout le service des douanes, et le service de surveillance de la frontière, édicte les prescriptions propres à assurer la marche de ses services et la bonne gestion des affaires ; elle vérifie, par des inspections, si la marche du service dans les offices qui lui sont subordonnés est régulière et conforme aux prescriptions légales et réglementaires, ainsi qu'aux instructions édictées par elle. La direction générale des douanes comprend deux divisions qui sont dirigées chacune par un chef de division. Les divisions se décomposent chacune en trois sections, à la tête desquelles sont placés, des chefs de sections.

Les tâches incombant à la direction générale des douanes sont réparties entre les divisions et sections de la manière suivante :

1^{re} Division : n^o 1^o inspectorat et personnel, service d'exportation, de caisse et de comptabilité, surveillance de la frontière ; 2^o questions de droit, trafic des marchandises en franchise, marchandises en retour, Administration générale ; 3^o impositions douanières spéciales.

2^{me} Division : 1^o tarif des Douanes et réclamations y relatives, trafic de perfectionnement ; 2^o services chimico-techniques ; 3^o statistique et commerce.

Les suppléants du directeur général des Douanes sont désignés par le conseil fédéral, ceux des chefs de divisions, par la direction générale.

§ 2

Directions d'arrondissement.

Le territoire de la confédération helvétique est divisé en 5 arrondissements. Le service est dirigé dans chaque arrondissement par un directeur d'arrondissement. Dans les centres de trafic important, situés en dehors du lieu où siège la direction d'arrondissement, les chefs de bureau de Douane principaux peuvent être chargés de remplacer le directeur d'arrondissement et être à cet effet investis d'une compétence spéciale.

§ 3

Les bureaux de Douane.

Les bureaux de douane sont classés suivant l'importance du service, en bureaux principaux, bureaux secondaires et postes de perception.

Les bureaux de chaque catégories peuvent être groupés par classes suivant leur importance, le trafic qu'ils doivent contrôler et les attributions qui leurs sont conférées.

La direction générale des douanes procède, dans les limites de la loi et du règlement d'exécution, à la création ou à la suppression des bureaux de douane et édicte des prescriptions sur leurs attributions et leurs classements.

Les bureaux principaux relèvent directement de la direction d'arrondissement respective. Les bureaux secondaires sont subordonnés à un bureau principal, les postes

de perception à un bureau principal ou secondaire. Toutefois, lorsque celà est indiqué par suite des conditions spéciales, la reddition des comptes d'un groupe de bureaux secondaires peut être confiée à l'un de ceux-ci. Dans ce cas, ce bureau doit livrer ses comptes et ceux du groupe, directement à la direction d'arrondissement.

Les bureaux de douane assurent dans les limites de leurs compétence et attributions, l'expédition du trafic des personnes et des marchandises, l'exécution des opérations douanières, l'application du tarif et de la loi sur le tarif, des prescriptions édictées par le conseil fédéral concernant la statistique du commerce, les monopoles et droits régaliens, ainsi que celles des autres prescriptions fédérales, à l'exécution desquelles les organes de la Douane sont appelés à coopérer.

Les bureaux principaux se répartissent en deux classes, comportant chacune 4 divisions ; les bureaux secondaires comprennent trois classes, dont la première à deux subdivisions.

Il est placé, en qualité de chef responsable, à la tête des bureaux principaux de première classe, un chef de bureau et à la tête de ceux de deuxième classe ainsi que des bureaux secondaires, un receveur.

Le remplacement incombe d'office au fonctionnaire du grade immédiatement inférieur au chef. Dans le cas ou plusieurs fonctionnaires de même rang entrent en concurrence, c'est la direction d'arrondissement qui désigne le remplaçant. Pour les bureaux secondaires la

décision est prise par l'office immédiatement supérieur. Dans les bureaux principaux de deuxième classe et les bureaux secondaires importants, les fonctions de receveur peuvent être confiées à un commis ou à un commis-receveur. Celui-ci garde son rang, mais il touche, pour la responsabilité supplémentaire découlant de la gestion du bureau, une allocation spéciale fixée par la direction générale.

La gestion des bureaux secondaires de troisième classe ainsi que celle des postes de perception peut être confiée à des gardes-frontières, auxquels il sera accordé, de ce fait, une allocation annuelle de 120-400 francs suisses calculée sur la base des recettes et des expéditions.

§ 4

Surveillance de la frontière.

Le corps des gardes-frontières surveille la frontière et assure la police des Douanes.

Ce corps est organisé militairement et est soumis au Droit pénal et à la juridiction militaires. Le commandement supérieur des gardes-frontière est exercé par la direction générale des Douanes. Chaque direction d'arrondissement est pourvue d'un commandant du corps des gardes-frontière, ainsi que du nombre nécessaire d'officiers, sous-officiers, appointés et gardes. Le commandant des gardes-frontières est placé sous les ordres immédiats du Directeur d'arrondissement ; il est responsable du service de la troupe et de l'organisation de la surveillance à la frontière.

Le personnel du corps des gardes-frontières, à l'exception des officiers, est tenu d'occuper les logements qui lui sont assignés par l'Administration des Douanes. L'indemnité à payer par le personnel et fixée dans chaque cas par la direction générale des Douanes, qui édicte aussi le règlement sur l'organisation et le service des gardes-frontière.

Il est à remarquer, que l'organisation douanière suisse est complètement décentralisée, ce qui lui donne une plus grande souplesse dans l'application des Droits.

SECTION IV

ORGANISATION DES SERVICES EN ALLEMAGNE ¹.

§ 1

L'organisation proprement dite

En Allemagne, les services des douanes et des contributions indirectes forment une seule et même administration : le Reichzoll ou Douane d'Empire. Le Reichzoll dépend du Ministère des Finances, comme d'ailleurs dépendent tous les autres services financiers. Ces derniers comportent 26 directions régionales, appelées Landesfinanzamter, qui se subdivisent chacune en deux sections, l'une concernant le service de l'enregistrement et des contributions directes et l'autre, ceux des Douanes et des contributions indirectes. A la tête de la direction

1. *Annales des douanes*, p. 145, 1929.

régionale des services financiers, on trouve un conseiller d'Etat Président (Regierungsrat Praesident) et chacune des deux sections est dirigées par un Administrateur.

La direction régionale comprend des directions, des inspections de contrôle, et les services d'exécution, ces derniers étant constitués par des bureaux et par des postes de surveillance.

Le Directeur est placé à la tête d'un bureau principal et étend son action sur une circonscription. Dans chaque direction, des fonctionnaires supérieurs contrôlent l'exécution du service qui est assuré par des préposés, des secrétaires, des assistants et des secrétaires supérieurs. Le personnel n'est pas spécialisé entre service de bureau et service de brigade ; l'Administration des douanes allemandes ne forme qu'un seul cadre, dont tous les agents peuvent aspirer aux emplois les plus élevés, à la condition de satisfaire aux examens professionnels.

L'organisation générale d'une direction Allemande des Douanes se présente, ainsi, dans des lignes fort simples : une direction, ressortissant à une direction régionale des Finances et comprenant un bureau central dont relèvent d'une part, des inspecteurs placés à la tête des bureaux importants, et, d'autre part, des inspecteurs divisionnaires qui dirigent et contrôlent les postes de surveillance et les bureaux de leur secteur.

§ 2

Les postes de surveillance.

Les postes de surveillance correspondent aux brigades françaises et belges et aux gardes-frontière suisses, mais en différent sensiblement du point de vue du fonctionnement, du recrutement et de l'organisation. Le service de surveillance doit assurer la garde de la frontière et le contrôle, à l'intérieur, de certains établissements et de la circulation des diverses marchandises soumises aux droits (puisque douanes et régies ne forment qu'une même Administration). La tâche assignée à ces postes, la configuration du terrain sur lequel ils évoluent déterminent leur composition. En règle générale, les postes-frontière ne dépassent pas un effectif de 12 unités, ils ne forment qu'une seule ligne et sont situés dans les points les plus favorables, pour l'exercice de leur mission.

A l'intérieur, les postes sont installés dans les agglomérations qui répondent aux nécessités de la surveillance ; ils ne comprennent, généralement, pas plus de trois agents. Tous les hommes d'un même poste ont les mêmes attributions, il n'existe pas de gradé : toutefois le directeur charge nominativement l'un d'eux, des fonctions de chef de poste. Le cas échéant, l'inspecteur désigne l'agent chargé de suppléer le chef de poste. Les postes sont contrôlés par les inspecteurs dont certains, chargés des secteurs de frontière, sont secondés par un cavalier d'escorte.

§ 3

Le recrutement des agents.

Les agents de surveillance sont recrutés, mais dans une faible proportion seulement, parmi les candidats civils présentant des garanties sérieuses d'aptitude et de moralité ou parmi les anciens militaires comptant au moins 12 ans de service et ayant satisfait à un examen d'aptitude subi devant une commission mixte civile et militaire, ou enfin parmi les jeunes gens pourvus du diplôme de bachelier et qui sont appelés, ultérieurement, à entrer dans les bureaux. Il est à remarquer, que tous les agents doivent avoir participé au service de surveillance et c'est en vertu de ce principe que les jeunes gens, dont la carrière doit se poursuivre dans les bureaux, débutent en qualité de préposés. Ce recrutement, qui s'adresse à trois sources bien distinctes, n'est pas sans présenter des avantages. Ajoutons que tous les agents sont soumis à l'épreuve d'un stage d'une durée variable, suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent. Bien que l'Administration des douanes constitue en Allemagne un service exclusivement civil les douaniers portent un uniforme militaire et sont armés. On doit noter que leur tenue est toujours impeccable et qu'ils jouissent d'une autorité incontestable. Du reste, le personnel des Douanes allemandes doit se conformer à un ensemble de règles, destinées à assurer son indépendance et à prévenir les défaillances. Nous venons de dire que les agents de surveillance sont porteurs d'armes. Les règlements sur l'usage de ces armes accordent au préposé

des pouvoirs très étendus. C'est ainsi, que les douaniers peuvent faire feu sur les personnes qui, interpellées par deux fois ne défèrent pas à ces sommations. Il en est de même, lorsqu'il s'agit de fraudeurs qui prennent la fuite, de déserteurs, d'espions.

§ 4

LA TRANSMISSION DES ORDRES ET LA LIAISON ENTRE AGENTS

Chaque poste est pourvu d'un coffre de service, qui reçoit les registres et documents réglementaires. Chaque agent détient une clef du coffre et peut prendre connaissance, entre 6 et 22 heures, des instructions qui s'y trouvent renfermées.

Les registres sont tenus par le chef du poste.

Cet agent assure toutes les écritures et répartit les ordres de service. Il prend part à la surveillance comme ses collègues qu'il ne contrôle du reste pas.

Le registre fondamental c'est le registre de travail (DIENSTBUCH) qui reçoit journellement les inscriptions relatives aux ordres de service, aux rapports de rentrée des agents, aux heures ; il est arrêté mensuellement par le chef du poste, qui le transmet ensuite à l'inspecteur chargé, après contrôle, de l'adresser au Directeur.

Les ordres de service sont généralement préparés par le chef du poste, pour une durée de dix jours au plus. Dans la règle, c'est l'inspecteur qui est chargé de ce soin, mais dans la pratique c'est en réalité le chef du poste qui y pourvoit le plus souvent.

Toutefois, cet agent ne formule que des propositions, car l'inspecteur examine le plan de travail, le modifie s'il le juge à propos, puis le renvoie au chef du poste qui doit en assurer l'application rigoureuse. Ce plan décadaire de travail indique pour chacun des jours de la période considérée le nom des agents de service, la nature de ce service, l'itinéraire à suivre, les points de stationnement.

Ces diverses énonciations figurent sous une forme conventionnelle, lettres et chiffres, qui correspondent les unes aux noms des exécutants, les autres aux points remarquables de la côte ou de la frontière.

Le plan arrêté par l'inspecteur lie le chef de poste, qui le transcrit au jour le jour sur le registre de travail et qui ne peut s'en écarter que pour des motifs exceptionnels, dont il doit rendre compte immédiatement.

Afin d'assurer le secret des combinaisons de service, le plan est renfermé dans un casier spécial du coffre, casier dont l'inspecteur et le chef de poste détiennent la clef ; par ailleurs, la transcription des ordres sur le registre n'est effectuée que très peu de temps avant l'heure fixée pour le départ des agents, ceux-ci ayant eu du reste connaissance de cette heure par l'examen du registre de travail qu'ils ont la faculté de consulter, comme nous l'avons dit, de 6 à 22 h. Des dispositions spéciales sont prises pour que le chef de poste assure l'exécution de ces consignes, sans que son absence puisse gêner les autres agents pour l'inscription de leur rapport de rentrée ni les empêcher de

prendre connaissance de l'heure à laquelle ils devront reprendre le service. Les départs sont constatés par l'apposition au registre de la signature des agents intéressés. Au retour, ceux-ci consignent leur rapports, dans la colonne du registre ménagée à cet effet et précisent toutes les circonstances ayant marqué l'exécution de leur ordre de service : incidents, arrestations, rencontres avec les autres agents, contrôle des chefs, etc. Les événements importants sont signalés immédiatement à l'inspecteur ; du reste tous les postes sont pourvus de téléphone de sorte que le chef de poste peut aisément en cas de besoin alerter ses collègues, la gendarmerie ou un service secret qui est installé au siège de chaque direction régionale des Finances.

Le rayon de douane s'étend sur une profondeur de 12 km. et parfois même sur 15 km. Chaque poste doit assurer la garde d'un secteur nettement délimité, mais son rayon d'action n'est pas défini, une liaison étroite devant être établie et maintenue entre tous les postes.

La surveillance est exercée au moyen de reconnaissances d'observations, de circulations ; elle est continuelle et a lieu le jour comme la nuit. Le jour, les services sont exécutés généralement sur les routes légales et dans les agglomérations, mais ils comportent en campagne la présence de deux agents.

Le règlement allemand prévoit l'emploi de services nach Ermessen, c'est-à-dire à volonté, dont les agents ont le libre choix et au cours desquels ils agissent de leur

propre initiative sans autre obligation que celle de se conformer aux heures de départ et de rentrée fixées par le plan décadaire. Enfin les préposés ont la faculté d'accomplir des services volontaires pendant les heures de repos.

Pour compléter ce réseau de surveillance, assez peu serré d'ailleurs, on doit noter l'existence d'un service secret qui siège à la direction régionale des Finances ; il contrôle les postes et assure entre eux une certaine liaison.

Le contrôle des agents d'exécution, revêt une double forme : le contrôle automatique et le contrôle des chefs. Le contrôle automatique résulte des combinaisons arrêtées par le plan de travail décadaire et provient des rencontres des agents. Ces rencontres peuvent être prévues entre préposés du même poste ou de secteurs différents. L'inspecteur a toutes les facilités pour les organiser, tant dans sa propre division qu'en se concertant avec ses collègues voisins.

Quant au contrôle des chefs il est assuré à de rares intervalles par le directeur, mais surtout par l'inspecteur divisionnaire, qui est le chef immédiat des agents d'exécution. Tous les mois, ce fonctionnaire est tenu, en principe, de contrôler chaque agent deux fois de nuit et quatre fois de jour. Le rôle de ce chef est du reste particulièrement lourd et important. Il est responsable à titre général de la bonne exécution du service, il assume l'instruction du personnel subordonné au moyen de conférences heb-

domadaires, d'interrogations et d'examens mensuels, il doit se tenir au courant de tous les faits susceptibles d'intéresser les services dans son secteur et entretenir des relations suivies avec ses collègues et avec les diverses autorités.

A la suite de son aperçu le chroniqueur anonyme des Annales des Douanes, arrive à la conclusion qu'au système de surveillance allemand il ne manque pas la simplicité, ce qui évidemment donne lieu à des économies budgétaires. Mais il lui adresse le reproche, que le nombre des agents ne constitue pas une barrière efficace pour la garde de la frontière, ce qui accentue la charge énorme de l'inspecteur divisionnaire.

Nous estimons que ces critiques ne sont pas justifiées, puisque le grand nombre des agents n'est pas toujours déterminant pour la bonne surveillance de la frontière ; ce qui est essentiel, c'est la sélection et l'éducation du personnel, or, c'est de ce point de vue, que le service douanier allemand excelle, eu égard aux conditions du recrutement des agents et de l'éducation choisie donnée au personnel.

Ce sont justement ces éléments qui conditionnent le fonctionnement impeccable d'un service douanier, qui font défaut à l'organisation roumaine et nous pensons que le Législateur roumain ferait très bien de s'inspirer des systèmes allemand et français, étant donné la situation géographique de la Roumanie. La frontière roumaine est particulièrement vulnérable et nécessite une surveillance très serrée.

SECTION V

L'ORGANISATION DES SERVICES EN ROUMANIE.

§ 1

Organisation des services.

L'Administration des Douanes roumaines dépend du Ministère des Finances et est conduite par un directeur des Douanes.

La direction centrale se divise en deux services, le service des tarifs et le service de l'Administration, placé chacun sous les ordres d'un sous-directeur.

Le service des tarifs s'occupe de l'élaboration des tarifs et de leur application, tandis que le service de l'Administration s'occupe de la perception des droits et de l'organisation du service extérieur. Ce dernier est composé de bureaux de douane et de succursales, répartis par circonscriptions. La délimitation des circonscriptions douanières, celles des résidences, ainsi que la division des bureaux par classes suivant leur importance sont fixés par voie d'arrêté ministériel¹.

Les bureaux sont au nombre d'environ 80 groupés dans 12 circonscriptions, qui à leur tour constituent 3 régions. La circonscription est conduite par un inspecteur et la région par un inspecteur général régional.

Les bureaux sont classés en principaux, simples et succursales, un arrêté ministériel déterminant les opéra-

1. Art. 19, loi roumaine des douanes.

tions que chaque espèce de bureau peut accomplir. En dehors des bureaux et des succursales, il y a des postes fixes dans différents points du territoire et spécialement sur la ligne douanière, en vue de donner des facilités aux populations de la frontière.

Les bureaux de douane sont créés par un journal du Conseil des Ministres, après préalable inscription des dépenses au budget ¹. Leur suppression, dit l'art. 20, ne pourra se faire qu'en vertu d'une loi. La combinaison de ces deux articles (art. 19 et 20) conduit à la conclusion assez curieuse, que la création des bureaux de douane peut se faire par voie de journal du Conseil mais leur suppression doit être l'œuvre d'une loi.

On pourrait interpréter ces textes dans le sens que le législateur a entendu garantir la stabilité aux bureaux énumérés par l'art. 19 et que pour la suppression de ceux-ci, seulement, une loi est nécessaire.

Une seconde interprétation est néanmoins possible : le législateur a entendu donner mandat au conseil des Ministres pour la création des bureaux, mais a entendu ne pas en faire autant pour la suppression des bureaux ; cette dernière devra se faire, même pour les bureaux créés par le Conseil des Ministres, en vertu d'une loi, parce que supprimer un bureau c'est nuire aux intérêts d'une région et du commerce en général.

Le Ministère des Finances a le droit de restreindre les attributions des bureaux peu importants et de char-

1. Art, loi roumaine des douanes.

ger un autre bureau des opérations relatives aux marchandises soumises à des droits plus élevés. Toutes ces dispositions ne peuvent être prises que par voie de Décret Royal.

Le personnel du service extérieur se compose de : inspecteurs généraux régionaux ; inspecteurs de première, seconde et troisième classe ; chefs de douane principaux ; contrôleurs des douanes ; chefs de douane, vérificateurs (taxateurs), employés et agents auxiliaires (ces quatre derniers grades comportant chacun trois classes).

A la tête de chaque circonscription se trouve un inspecteur, qui est obligé d'inspecter tous les bureaux de sa circonscription et de veiller à la bonne marche du service. Il a droit aux frais de transport et à une indemnité pour les inspections qu'il fait en dehors de sa résidence.

Les chefs de douane conduisent directement et sous leur propre responsabilité le bureau de douane et assurent l'application des prescriptions réglementaires. Ils ont sous leurs ordres tous les fonctionnaires du bureau et déterminent les attributions de chacun d'eux. Le chef de douane résoud les difficultés surgies au cours des opérations et corrige les taxations erronées ; il a l'obligation de contrevérifier les marchandises qu'on importe ou qu'on exporte.

Les chefs de douane sont, comme en France, justiciables de la Cour des Comptes, présentent leur compte

de gestion en leur nom personnel et répondent aussi de ceux par lesquels ils se seraient fait remplacer, en cas d'absence.

Les vérificateurs sont chargés de constater la nature, la qualité et la quantité de la marchandise et d'établir les droits dus suivant le tarif. Le texte de l'art. 26 de la loi douanière roumaine ne dit pas si les vérificateurs sont obligés de constater la valeur et l'origine de la marchandise (qui ont cependant leur importance pour l'application des droits de douane). Devant le silence de la loi nous estimons que le chef de douane est obligé d'établir l'origine et la valeur de la marchandise, lors de la réception de la déclaration. Le vérificateur n'ayant d'autre mission, que celle de calculer les droits conformément au contenu de la déclaration et aux dispositions du tarif. Par leur signature, les vérificateurs certifient l'exactitude de l'opération accomplie et sont responsables des erreurs qu'on relèverait dans la taxation ou dans tous autres travaux leur incombant.

Tous les fonctionnaires, quel que soit leur grade, du service extérieur, peuvent utiliser gratuitement dans l'intérêt du service les téléphones des communes, des départements et de l'État ; ils pourront traverser les cours d'eau, en utilisant les bateaux appartenant aux services publics.

§ 2

L'organisation de la surveillance.

La garde des frontières est assurée par des régiments de frontière¹ faisant partie intégrante de l'armée active et qui sont composés de jeunes gens faisant leur service militaire. Cette organisation prête à beaucoup de critiques, tant par la composition que par le recrutement du matériel humain, qui forcément est privé de toute préparation spéciale. Les soldats de ces régiments en font partie par le hasard du tirage au sort, n'ont aucune éducation douanière et une fois le service militaire fini rentrent chez eux. Quant aux officiers, la situation est la même car ils peuvent être transférés de ces régiments dans ceux de l'infanterie et vice-versa.

La garde des frontières est laissée à des gens vaillants et dévoués, mais qui n'ont pas la préparation technique et peuvent interpréter mal les dispositions réglementaires et les ordres de service. Il serait à désirer, que la loi roumaine s'inspirât des législations allemande, française, suisse, belge, etc., en organisant le service de la surveillance d'après d'autres normes de recrutement.

§ 3

Le rayon douanier et sa police.

Le rayon de douane s'étend sur 10 km., de la frontière à l'intérieur du pays. Sur ce territoire les pouvoirs des

1. Granitcheri.

agents douaniers sont très étendus par le fait que les dangers de fraude y sont accrus.

On ne pourra établir dans le rayon, des fabriques, des cabarets, des moulins ou tout autre établissement industriel, si ce n'est en vertu d'une autorisation délivrée par le Ministère des Finances, après consultation du Préfet du département respectif.

Ces établissements pourront être fermés, toutes les fois qu'il sera prouvé qu'ils ont facilité l'introduction de marchandises en fraude.

A l'intérieur du rayon, les agents douaniers et les gardes-frontière pourront prendre, de jour ou de nuit, toutes les mesures nécessaires pour découvrir la fraude, dans tous les établissements industriels ou commerciaux.

Mais même dans cette zone ils ne pourront pénétrer dans un domicile, qu'en l'assistance d'un représentant de l'autorité communale.

Il est interdit d'établir dans le rayon, des dépôts de marchandises prohibées à l'exportation, sans une autorisation préalable du Préfet ou du bureau de douane. S'il s'agit d'animaux, à cette autorisation il s'ajoutera la formalité de l'inscription à la Mairie et leurs propriétaires devront obtenir un passe avant visé par la gendarmerie. Tout transport effectué dans cette zone devra être accompagné des pièces nécessaires ; au cas contraire le transport sera considéré comme une tentative de fraude, la marchandise confisquée et on appliquera les peines prévues pour la contrebande.

En Roumanie, il n'y a ni l'institution du compte-ouvert, ni la distinction entre les agglomérations suivant le nombre des habitants. Nous estimons, que l'introduction de ces dispositions apporterait un sérieux appoint dans la lutte contre les contrebandiers.

Il est à signaler que les agents douaniers ont le droit de passer sur les propriétés particulières et celui de porter des armes, sans qu'une autorisation soit nécessaire à cet effet.

§ 4

La Police des navires.

La loi roumaine n'a pas organisé en vue de la police des côtes, un service spécial de patrons et marins de la douane, comme en France et la surveillance s'y fait au moyen des troupes de frontière.

Tout bateau, qu'il soit chargé ou vide, qui pénètre dans la rade d'un port, entre dès ce moment sous le pouvoir de Police de la Douane. Tant que les bateaux sont ancrés ou accostés, la douane pourra y poster ses préposés, soit pour surveiller les opérations soit dans tout autre but et n'est pas obligé d'en donner les raisons aux capitaines.

Les contrebandes commises par le personnel des navires seront punies du double des peines prévues pour la contrebande ordinaire.

Les Capitaines et le Agents des Compagnies de navigation sont responsables du paiement des taxes et des

amendes appliquées aux hommes de leur équipages, seule la peine d'emprisonnement étant personnelle à ces derniers.

L'entrée des barques, venant du Danube, sur un cours d'eau appartenant au territoire roumain n'est permise que de jour et qu'après visite douanière au poste le plus rapproché ou elles sont obligées de s'arrêter.

Quant à la mer territoriale, la loi ne fait aucune allusion jusqu'où s'étend le pouvoir de contrôle de la douane.

§ 5

Entrée des marchandises par les frontières de terre.

Les marchandises destinées à être introduites par voie de terre en Roumanie seront présentées au bureau de douane le plus rapproché. Lorsque les marchandises seront déchargées dans un établissement commercial ou industriel avant la présentation au bureau de Douane, elles seront considérées en contrebande.

Les marchandises arrivées par chemins de fer devront être accompagnées de lettres de voiture, émises au lieu du départ et mentionnant la nature de la marchandise, les numéros, le contenu, et le poids brut des colis, ainsi que le nom et l'adresse du destinataire. Ces marchandises seront déchargées dans les magasins de la douane, sous son contrôle, ou si elles sont en transit, elles pourront rester dans les wagons, auxquels on appliquera après une visite sommaire, les plombs douaniers.

§ 6

Entrée des marchandises par le littoral.

Les capitaines des bateaux, navires, barques, péniches, etc... qui accosteront dans les ports en apportant des marchandises étrangères ou indigènes, devront dans les 24 heures de l'arrivée déposer le manifeste au bureau de douane. Ce manifeste sera signé par le capitaine et indiquera la nature, les marques, et le poids brut de tous les colis. Si ce manifeste déposé est général pour tout le chargement on fera mention au départ des marchandises déchargées et la douane n'en conservera qu'un extrait relatif à ces marchandises. Pour les bateaux transportant des céréales, le délai du dépôt est de 3 jours sans compter les Dimanches et jours fériés.

La Douane a le droit d'arrêter et de visiter les bateaux à destination des ports roumains et de contrôler si les marchandises correspondent aux indications du manifeste. Au cas de découverte de marchandises prohibées, mentionnées sous une autre dénomination, celles-ci seront confisquées et on fera application d'une amende de 10-500 lei par kilos.

Si le Capitaine est obligé par une force majeure de jeter à la mer une partie du chargement, le procès verbal de contrebande dressé par les autorités douanières pourra être annulé par les instances devant lesquelles il en sera interjeté appel, s'il est apprécié que les circonstances dans lesquelles ces marchandises ont été jetées, constituaient les éléments de la force majeure.

Aucun bateau ne pourra quitter le port avant d'obtenir, de la part de la Douane, le visa de départ sur le manifeste.

La loi roumaine dispense du manifeste les capitaines arrivant avec les bateaux déchargés.

Aucune manipulation ne pourra avoir lieu, de la côte au bord ou du bord à la côte ou même à l'intérieur du bateau, qu'avec autorisation préalable de la douane.

Le fait d'avoir chargé sur le bateau une quantité plus grande que celle déclarée ne constitue par une contrebande mais une contravention¹.

S'il y a urgence, les bureaux peuvent autoriser, conformément à l'art. 75 de la loi douanière, des déchargements, des chargements et des transbordements dans les ports, même après le coucher du soleil et en dehors des heures du service, à condition qu'une taxe spéciale soit payée par les intéressés. Cette taxe sera attribuée moitié aux fonctionnaires du bureau et moitié à la Caisse d'aide.

§ 7

Comparaison des organisations Roumaine et Suisse.

Il est à remarquer que l'organisation douanière suisse est complètement décentralisée, ce qui lui donne une plus grande souplesse dans l'application des lois. En comparaison à l'Administration roumaine, un chef de douane

1. Cass. Rome. III, décembre 730-1, avril 1925.

suisse à des pouvoirs plus étendus qu'un inspecteur douanier de circonscription, ou même de région, de Roumanie.

L'organisation du service douanier roumain pêche, outre toute une série de lacunes, par une centralisation poussée à l'extrême qui gêne énormément les opérations douanières. Presque le seul organe qui dispose vraiment d'initiative, c'est le Directeur général, le reste du personnel n'ayant à peu près, que des attributions mécaniques.

Le territoire de la Roumanie couvrant à ce moment une surface d'environ 260.000 km., carrées, ce pays a plus que jamais besoin d'une décentralisation rationnelle qui apporterait une grande facilité dans l'application des lois douanières et dans la résolution des litiges. La direction générale serait l'organe central, ayant mission de résoudre les questions de principe et de donner des directives.

PARTIE DEUXIÈME

LE DROIT PÉNAL DOUANIER

CHAPITRE XIII

THEORIE GENERALE DES INFRACTIONS

SECTION I

GÉNÉRALITÉS

Jusqu'ici nous nous sommes occupés sommairement des normes de conduite imposées aux sujets, dans le but d'assurer au fisc le recouvrement des impôts douaniers dus sur les marchandises qu'on importe ou qu'on exporte.

Quiconque importe ou exporte des marchandises soumises aux droits de Douane ou quiconque tente d'importer ou d'exporter les dites marchandises sans payer les droits de douane, viole le contenu général de la loi douanière et commet une infraction. La qualification des infractions douanières obéit à des règles spéciales.

Ces infractions se divisent en contraventions de douane et en délits de douane : les contraventions s'entendent ici de toutes les infractions punies seulement de peines pécuniaires, si élevé que puissent en être le montant et

les délits de douane comprennent toutes les infractions punies d'emprisonnement si courte que puisse être la durée de l'emprisonnement. Il n'y a plus maintenant de crimes de douane, l'infraction douanière ne comportant pas par elle-même des peines criminelles, qui ne peuvent être encourues qu'à raison d'un crime de Droit commun dont elle serait accompagnée.

Les Législations allemande et autrichienne prévoient aussi deux délits en matière douanière : la contrebande et la fraude. Commet le délit de contrebande celui qui importe ou exporte ou tente d'importer ou d'exporter des marchandises prohibées à l'importation ou à l'exportation ; commet le délit de fraude celui qui importe ou exporte ou qui tente d'exporter ou d'importer des marchandises, en se soustrayant au paiement des droits de douane.

La Législation italienne considère seulement le second délit, le délit fiscal, et le nomme contrebande. D'après la doctrine italienne¹, l'inobéissance à une prohibition d'importation ou d'exportation ou de transit n'a, en effet, rien de commun avec le délit fiscal, par le fait que les prohibitions étant motivées généralement par des considérations autres que la considération fiscale (considération sanitaire, de sûreté publique, etc), elles trouvent leur fondement dans d'autres lois et sont pourvues de sanctions pénales autres que les sanctions fiscales.

L'art. 192, de la loi douanière roumaine précise, que le

1. Cutrera, p. 227.

fait d'avoir introduit des marchandises prohibées ou d'avoir tenté de violer une prohibition ou encore d'éliminer l'accomplissement d'une formalité, constitue une contrebande, entraînant l'application des peines prévues par la loi douanière et par le Code pénal.

SECTION II

CLASSIFICATION DES INFRACTIONS DOUANIÈRES.

Une vue sommaire des Législations douanières pourrait conduire à la conclusion qu'en matière douanière il n'y a qu'une seule espèce d'infractions : les délits. En approfondissant le caractère des peines prévues par les lois spéciales de cette matière, on se rend compte que le Législateur a établi pour les infractions douanières une classification fondamentale.

La distinction des infractions en contraventions, délits et crimes, telle qu'on la trouve dans le Code pénal, où elle est basée sur l'échelle des peines, n'existe pas ainsi qu'on a pu s'en rendre compte en matière douanière. Si élevé que puisse être le taux de l'amende, l'infraction punie de peines pécuniaires seulement n'en demeure pas moins, contrairement au Droit commun, une contravention.

Inversement, l'infraction punie d'emprisonnement est toujours un délit en matière douanière, si courte que soit la durée de l'emprisonnement. La division des infractions douanières est basée sur l'ordre des compétences et en même temps sur la division des peines en corporelles et

pécuniaires. En France, sont des contraventions les infractions de la compétence du juge de paix, tandis que les délits rentrent dans celle du Tribunal correctionnel.

Cette distinction n'est pas applicable, en Roumanie, où le juge de paix n'est jamais compétent de connaître des infractions à la loi douanière, car l'Administration elle-même est appelée à juger en première instance. Aussi, pour la loi roumaine, nous employerons l'autre critérium de la distinction, offert par la nature des peines. Seront des contraventions les infractions en matière douanière punies de peines pécuniaires seulement ; seront des délits les infractions auxquelles seront applicables des peines corporelles, avec ou sans adjonction d'une amende.

Nous avons dit qu'en matière douanière il n'y a pas de crimes ; les infractions à la loi douanière n'entraînent jamais l'application de peines afflictives et infamantes. Si certains faits, tels que la contrebande avec rebellion, sont déférés en France à la Cour d'assises ou sont punis d'une peine criminelle, c'est en vertu du principe que les infractions connexes à un délit ou à un crime de Droit commun ressortissent à la juridiction la plus élevée, à laquelle elles sont transférées par la jonction des procédures¹. Ainsi, lorsqu'un individu commet un vol simple, qui est un délit, et un autre vol qualifié, qui est un crime, la Cour d'assises, si les procédures sont jointes, est compétente pour juger le vol simple en même temps que le vol qualifié. Or, le crime de contrebande avec rebellion contient :

1. Allix I, p. 274.

1^o une infraction douanière (importation sans déclaration) et 2^o un crime de Droit commun, le crime de résistance envers l'autorité publique, réprimé par les art. 209 et suivants du Code pénal français.

En France, la Cour d'assises étant compétente pour juger ce crime, le sera de même pour statuer sur le délit connexe qui l'accompagne et devra d'ailleurs prononcer deux peines : une pour le crime et une autre pour le délit douanier.

Il est à remarquer, qu'en Législation roumaine l'action publique est complètement indépendante de l'action fiscale, chacune d'elle conduisant à des résultats différents. L'art. 222 de la loi douanière roumaine dit expressément que les instances correctionnelles ou criminelles ne pourront pas connexer l'action répressive et l'action fiscale. De cette façon, on déroge aux principes de la procédure pénale.

SECTION III

ETENDUE DE LA LOI DOUANIÈRE DANS L'ESPACE.

Comme toute autre loi pénale, en vertu de l'art. 3 Code pénal roumain, la loi douanière est applicable à tous les délits commis sur le territoire politique de l'État, ainsi qu'aux infractions commises sur la mer ou dans l'air territoriaux. Néanmoins, à la différence des autres lois pénales, la loi douanière peut étendre son efficacité sur

les territoires placés sous le dominium politique d'un autre État. Pour que ceci puisse arriver, il est nécessaire que l'autre État y consente et, dans ce cas, l'ultra-territorialité de la loi douanière n'est pas essentielle à la loi elle-même, mais tire sa raison d'être d'un accord international.

En vertu de l'art. 4 de la convention du 20 janvier 1879 entre la France et l'Italie, les lois italiennes sont applicables aux faits accomplis en contravention à la loi douanière italienne au delà de la frontière italienne, jusqu'à la station de Modane. Nous trouvons la même disposition dans l'art. 5 de la convention du 15 décembre 1882 conclue entre la Suisse et l'Italie, qui déclare que pour l'application des règlements douaniers, de la compétence et de la procédure à suivre en matière d'infractions, les stations où il se trouve des offices douaniers réunis, sont considérées incorporées à l'État dont les bureaux douaniers dépendent. Pourtant, pareille extension fictive du territoire de l'État, n'est pas applicable à des délits autres que ceux prévus par la loi douanière.

En conséquence, d'après les accords internationaux, les autorités nationales peuvent dans les territoires indiqués, procéder judiciairement contre ceux, sujets nationaux ou étrangers, qui ont violé les normes pénales de la loi douanière, de la même façon et avec les mêmes effets que si la violation s'était passée sur le territoire politique de l'État.

Quant aux infractions commises sur le territoire étran-

ger, le Code pénal roumain distingue entre les citoyens roumains et les étrangers domiciliés en Roumanie d'un côté, et les étrangers d'un autre côté.

La loi roumaine ne punit les infractions commises par l'étranger en dehors du territoire roumain, que s'il s'agit d'un des crimes énumérés par l'art. 5 Code pénal roumain. Donc, si un étranger fait une tentative de contrebande à l'étranger, dont tous les éléments s'épuisent en dehors du territoire roumain, il ne sera pas passible de la loi roumaine, puisqu'il n'y a pas de crime en matière douanière.

L'art. 4 C.P. dispose, que le roumain (et l'étranger domicilié en Roumanie se trouve dans une situation identique) peut être puni pour les délits commis à l'étranger, sous certaines conditions : retour du délinquant en Roumanie, délit prévu et par la loi roumaine et par la loi du lieu, délit autre que ceux exceptés par l'art. 4 C.P. Il en résulterait à première vue, que le roumain et l'étranger domicilié en Roumanie peuvent être punis pour les tentatives d'introduire des marchandises en contrebande en Roumanie. (Il s'agit constamment de tentatives épuisées à l'étranger, car si un de ses éléments se passait sur le territoire national ou si la contrebande aboutissait, les art. 4 et 5 C.P. ne seraient plus en cause du moment que l'infraction touche au territoire national). Néanmoins, nous remarquons que la loi roumaine vise dans l'art. 4 C.P. les délits commis par les roumains à l'étranger : il s'agit donc des délits, par lesquels le roumain aurait

blessé l'ordre juridique du pays ou l'infraction a été commise. Or, en commettant une tentative de contrebande contre la Roumanie, le roumain n'apportait aucune atteinte à l'État étranger. S'il n'en était pas ainsi, on ne comprendrait pas la disposition suivante du même art. 4. C.P. : « au cas de différence entre les peines prévues par la Législation du pays où le délit a été commis et celles prévues par le présent Code, on appliquera la peine la plus légère. » Cet alinéa démontre que la loi roumaine punit le roumain pour les infractions dirigées contre l'État étranger, car s'il avait envisagé l'infraction commise, sur le territoire étranger contre l'État roumain, une seule peine aurait été applicable : celle du Code pénal roumain.

Lorsque le Législateur a entendu punir les infractions commises à l'étranger contre l'État roumain, il l'a dit expressément, comme par exemple dans l'art. 5 C.P. —

Mais ceci ne signifie pas l'impunité, parce que si l'art. 4 C.P. n'est pas applicable, en échange on pourra procéder contre le citoyen qui a tenté d'opérer en territoire étranger au détriment de l'État roumain, en vertu du lien corporatif qui unit l'État à ses citoyens. Il en sera de même pour les étrangers domiciliés en Roumanie.

CHAPITRE XIV.

LES PEINES EN MATIERE DOUANIÈRE.

Les peines en matière douanière sont : l'amende, la confiscation, l'emprisonnement et la privation de certains droits.

SECTION I

L'AMENDE

L'amende est la sanction courante des infractions douanières. Elle consiste soit en une somme préfixe, soit en un coefficient à appliquer aux droits de Douane respectifs.

On a discuté longuement sur la nature des amendes. Certains auteurs y voient une mesure de réparation civile, d'autres prétendent que l'amende est une peine et la plupart considèrent l'amende comme étant à caractère mixte ¹.

1. Allix II, p. 275, Pallain, III, p. 297 ; Thibaut, pp. 102 et ss. ; Mierlesco, pp. 41 et ss.

La jurisprudence française s'est rangée à cette dernière opinion et applique à l'ensemble de l'amende des règles tenant tantôt au caractère pénal et tantôt au caractère civil de l'amende. Ainsi, de ce que l'amende est à caractère civil, on a déduit : *a)* qu'elle est applicable à un mineur de 18 ans ayant agi sans discernement ¹ ; *b)* qu'elle pourra être réclamée aux personnes civilement responsables ; *c)* que la loi Béranger n'est pas applicable ; *d)* que les circonstances atténuantes y sont inapplicables ; *e)* que la récidive n'y joue pas de rôle ².

Du caractère pénal des amendes on a fait découler d'autres règles : *a)* le délai de prescription sera de 5 ans et non pas de 30 ans ³ ; *b)* l'amende ne pourra pas être prononcée contre les héritiers du délinquant ; *c)* la contrainte par corps y est applicable ⁴ ; la loi édicte la transformation de la peine en emprisonnement.

L'amende douanière obéira cumulativement aux règles de la première et de la seconde catégorie, ce qui est loin de contenter l'esprit juridique. Il faut s'entendre sur la qualification de mixte, qu'on a donné à l'amende douanière. En général le terme mixte entraîne dans la classification juridique des conséquences fâcheuses (c'est le cas de l'action paulienne) ; il ne réussit pas à expliquer la difficulté, mais l'évite seulement.

L'amende est mixte en ce sens que dans son quantum

1. Crim., 16 décembre 1926.

2. Voir la liste complète dans Allix II, p. 277.

3. Crim., 27 mars 1914.

4. Civ., 25 avril 1884.

il y a une tranche qui représente les droits de douane, et dont le trésor a été privé ; cette première tranche est indiscutablement à caractère purement civil et ne fait que réparer le préjudice subi par le fisc. De même, la seconde tranche de l'amende, qui s'étend du montant des droits jusqu'au chiffre total de l'amende, est à caractère sûrement pénal, du moment qu'elle ne correspond à aucun dommage subi par l'État.

L'amende c'est donc l'énonciation globale de deux sommes — d'une pénalité additionnée à une réparation civile. Devant ce caractère mixte par tranches, le raisonnement des commentateurs a été le suivant. On a constaté qu'il y a dans l'amende douanière et du pénal et du civil ; on a dressé la liste des normes applicables à l'amende, si elle avait été purement civile ; on en a fait autant pour les règles applicables aux amendes purement pénales. De ces deux listes on a choisi, arbitrairement, quelques normes dans l'une et quelques normes dans l'autre et on a obtenu ainsi le statut juridique à appliquer à l'amende douanière. Prenons des exemples. Si l'amende avait été purement civile, elle aurait dû être prononcée contre le mineur de 18 ans agissant sans discernement ; si l'amende était purement pénale la solution aurait été contraire. On s'est décidé pour l'affirmative, mais où est la raison de cette solution ? Inversement, le caractère pénal commande l'application de la prescription de 5 ans, tandis que l'amende civile se prescrit par un laps de 30 ans. On a choisi la prescription de 5 ans, tout aussi bien qu'on aurait pu choisir celle de 30 ans.

Pareille méthode n'est applicable que dans les sciences expérimentales. Lorsqu'on a obtenu du laiton en mélangeant du cuivre et du zinc, on peut dire que le laiton présente certaines caractéristiques du cuivre et certaines autres du zinc, parce que l'analyse dans le laboratoire nous fournira le moyen d'opérer la discrimination entre les caractères du laiton tenant au cuivre et ceux qui lui viennent du zinc. L'opération est impossible dans les sciences normatives où tout doit procéder du raisonnement.

L'étude de la jurisprudence roumaine nous fournira l'éclatante démonstration des conséquences contradictoires auxquelles mène le système arbitraire qu'on applique à la nature de l'amende douanière. Nous empruntons à M. Mierlesco le tableau de l'évolution jurisprudentielle.

En 1894¹, la Cour de cassation Roumaine a décidé que, vu le caractère pénal de l'amende en matière douanière, elle peut être poursuivie contre les héritiers du coupable. Plus tard, considérant le caractère civil de l'amende, la Cour suprême a décidé que le Tribunal est valablement constitué en cette matière, sans le représentant du Ministère public². Enfin, en 1923, il a été décidé que l'amnistie ne s'applique pas aux amendes douanières, celles-ci étant « des réparations civiles déterminées par la loi au profit du fisc pour le préjudice qu'il éprouve par la soustraction des particuliers au paiement des droits de douane³. »

1. Cass. Roum. II, 25 mai 1894.

2. Cass. Roum. III, 10 juin 1919.

3. Cass. Roum. III, 27 février 1923.

Cet État chaotique de la jurisprudence, en matière d'amende douanière, est dû aux défauts de la méthode de classification et le remède ne peut venir que de ce côté.

Nous pensons que, du moment que l'amende est mixte par tranches, il faudra appliquer à chacune de ces tranches le statut juridique qui lui appartient normalement. La somme qui dans le montant de l'amende représente les droits de douane, étant une pure réparation, devra obéir aux règles du Droit civil ; pour le reste de l'amende joueront les règles pénales.

Dans la pratique, ce système ne peut rencontrer aucune difficulté. Reprenons nos exemples : le mineur de 18 ans ayant agi sans discernement pourra être condamné aux droits de douane *in simplum*, mais non plus aux multiples droits. — Pour la prescription, l'Administration aura pendant 5 ans le droit de poursuivre l'intégralité de l'amende : passé ce délai, et avant que 30 ans ne se soient écoulés, elle ne pourra exiger que la tranche de l'amende qui représentait les droits non-perçus. — D'une façon encore plus simple, l'amende pourrait ne plus être prononcée y compris les droits, ce qui sépare bien les deux tranches — comme il est procédé en matière de contributions indirectes ¹.

Bien des fois l'infracteur ne peut payer l'amende à laquelle il a été condamné. Dans ce cas, la loi n'a pas entendu laisser la peine en suspension, mais elle a édicté la

1. Allix, p. 280.

transformation de l'amende en emprisonnement à raison de 50 lei par jour et sans que, de ce chef, l'emprisonnement puisse dépasser une année¹. Cette disposition est applicable en matière douanière en vertu de l'art. 194 de la loi roumaine des douanes, pour les contrebandes, et non pas aux amendes prononcées en cas de contravention.

On a critiqué l'application de cette mesure en matière douanière, puisque les amendes y sont particulièrement élevées et la menace de l'emprisonnement peut déterminer l'expatriation des condamnés². Nous trouvons la critique fondée, car on aurait obtenu beaucoup plus en accordant aux commerçants condamnés aux amendes, des délais pour le paiement.

L'application de la transformation de l'amende en emprisonnement donne lieu à une grave contradiction de textes, qui est d'autant plus regrettable qu'elle a été répétée dans la récente modification de la loi douanière roumaine (12 juillet 1930).

L'art. 193 loi douanière roumaine dispose dans son dernier alinéa, qu'au cas où l'individu dont l'amende a été transformée en emprisonnement est passible aussi de la peine d'emprisonnement prévue par l'art. 196, on n'appliquera que la peine la plus grave. En échange, l'art. 196 alinéa final prévoit que : la peine d'emprisonnement pour le fait de contrebande est toujours distincte de celle pour

1. Art. 28, C.P., roumain.

2. Mierlesco, p. 51.

défaut de paiement de l'amende. Ces textes sont tellement contradictoires, qu'on ne peut pas même tenter de les concilier — il faut choisir l'un d'eux. Nous n'hésitons pas à nous ranger à l'opinion qui fait prévaloir l'art. 193 (absorption de la peine la plus petite) pour la raison qu'en matière pénale, lorsqu'il y a doute ou contradiction entre les textes, il faut adopter la solution la plus favorable au prévenu ¹.

La solution contraire a été soutenue ² par un argument de date. L'art. 196 loi douanière roumaine a fait l'objet d'une modification Législative en 1920 et on a déduit que le Législateur a tacitement abrogé l'art. 193, du moment qu'il a maintenu la rédaction de l'art. 196. — Mais la modification de l'art. 169 avait trait à d'autres dispositions (cet article est très grand) et si le Législateur avait entendu abroger l'art. 193, il n'aurait eu qu'à le faire expressément surtout qu'il était en train de procéder à une modification de la loi douanière.

SECTION II

LA CONFISCATION DE LA MARCHANDISE.

La confiscation de la marchandise est une autre peine prévue par la loi douanière. Dans l'Ancien Droit français, elle était l'unique sanction de la fraude ³.

1. Mierlesco, p. 65.

2. Code douanier roumain annoté par Mandrou et Balacesco, p. 93, sous l'art. 193.

3. Allix II, p. 282.

On a prétendu ¹, que la confiscation n'est qu'une peine et non pas une preuve de la perpétration du délit, car le procès verbal en fait suffisamment foi, ce dernier, n'étant susceptible que de l'inscription de faux. Cette affirmation ne se vérifie pas en Législation roumaine, car si le procès verbal fait foi jusqu'à inscription de faux dans l'instance appelée à statuer sur l'amende, ce procès verbal est susceptible de la preuve contraire ordinaire dans l'action publique ouverte contre l'infracteur. Dans cette dernière hypothèse, l'objet du délit pourra servir comme moyen de preuve dans un sens ou dans l'autre.

En droit commun, la confiscation constitue tantôt une mesure de police et tantôt une peine, Elle est une mesure de police lorsqu'elle tend à faire disparaître de la circulation des objets qui ne doivent pas s'y trouver (confiscation des marchandises falsifiées ou des poids et instruments inexactes).

Au cas où la confiscation est prévue pour les crimes, pour les délits, ou pour les contraventions, elle a un caractère pénal, ne peut être prononcée que contre le coupable et ne pourra être appliquée aux héritiers, si le délinquant est mort avant l'intervention du jugement. De même la confiscation ne peut être prononcée contre le responsable civilement.

La confiscation en matière douanière ² ne peut pas être une peine au sens strict du mot, même si elle est pronon-

1. Mierlesco, p. 52.

2. Allix, II, p. 283.

cée par l'instance répressive. Elle participe de la mesure de police lorsqu'elle fait disparaître de la circulation des marchandises prohibées ; mais elle a, en outre, le caractère de réparation civile, destinée à réparer le préjudice subi par le fisc. Elle est indépendante de toute idée de pénalité et même de toute idée de culpabilité : aussi n'est-elle pas dirigée contre une personne, mais contre la chose elle-même. Suivant la formule employée par la Cour de cassation française, dans un arrêt du 5 février 1915 « la confiscation d'une marchandise n'a rien de personnel et doit l'atteindre en quelque main qu'elle se trouve. »

C'est d'ailleurs ce qui ressort clairement des textes.

Ainsi, l'art. 23 du titre X de la loi des 6-22 août 1791 spécifie qu'en cas de nullité du procès verbal pour vice de forme, la confiscation des marchandises prohibées à l'entrée sera néanmoins poursuivie, bien que l'amende ne puisse pas être prononcée. De ce principe on a déduit par analogie, qu'il en sera de même si le délinquant est acquitté du chef de l'importation frauduleuse, car la confiscation des marchandises prohibées doit se faire, même si l'inculpé n'est pas coupable¹.

La loi du 9 Floréal an VII² édicte également, que la confiscation doit se faire, quelle que soit la bonne foi des personnes sur lesquelles les marchandises ont été saisies ; de son côté, la loi du 28 avril 1816³ autorise la confiscation à l'encontre de tout individu qui a participé à une importation frauduleuse.

1. Crim., 18 novembre 1896.

2. Tit. IV, art. 16, Code, art. 557.

3. Art. 41 et 53.

De ces textes il résulte, que la confiscation peut et doit être prononcée, même si le prévenu est mort, tandis que la peine ne pourrait pas être édictée contre ses héritiers ; elle peut être prononcée aussi contre les tiers détenteurs ¹, par exemple contre la compagnie de Chemins de fer qui a assuré le transport des marchandises introduites en France ². Elle pourra, enfin, être prononcée même contre inconnu.

La confiscation pouvant être prononcée contre tout contrevenant, quand bien même il n'est pas propriétaire de la marchandise saisie, il en résulte que le propriétaire ne pourra revendiquer sa chose contre l'Administration et sera réduit à son recours contre le véritable auteur de la fraude — ce qui le laisse pratiquement sans recours, les auteurs des fraudes étant généralement insolvables.

Ce qu'on peut reprocher, tant à la Législation qu'à la jurisprudence, c'est qu'elles considèrent que le fait de la bonne foi n'a aucun effet, même s'il est indubitablement établi.

Le principe voulant que la marchandise prohibée ne puisse pour aucune raison entrer en circulation justifie la confiscation de la marchandise entre toutes mains. Cependant nous pensons, que si la bonne foi des propriétaires est établie et que s'il ne s'agit pas d'une fausse déclaration, celui-ci devrait pouvoir réexporter la marchandise.

1. Cass., 19 août 1854.

2. Crim., 9 février 1905.

Quant à la règle que le propriétaire de bonne foi n'a aucune action contre l'Administration lorsque la marchandise a été introduite à son insu, elle se fonde sur le principe, que celui qui a les marchandises est réputé en droit douanier en être le propriétaire¹.

L'effet de la confiscation prononcée par le Tribunal, c'est de rendre l'État propriétaire *erga omnes* ; les droits de la douane sur les marchandises confisquées sont exclusifs et absolus. De même qu'elles ne peuvent être revendiquées, le prix que la douane aura obtenu de leur vente ne pourra être réclamé, pas même par un créancier privilégié.

Les objets sur lesquels porte la confiscation, varient suivant les cas et suivant la nature de l'infraction. Parfois elle s'applique uniquement à la marchandise qui est l'objet de la fraude (par exemple en cas de fausse déclaration d'espèce). Nous estimons que cette confiscation est injuste, parce que la fausse déclaration sur la nature de la marchandise suppose une déclaration faite à un bureau de douane et peut être erronée, sans intention. Dans cette hypothèse, il n'y a pas lieu à exonérer le déclarant car en matière douanière, on ne distingue pas entre l'intention dolosive et la faute. Mais en échange, on ne devrait pas appliquer la confiscation, si les marchandises ne sont pas prohibées et on devrait laisser le déclarant sous le seul poids de l'amende qui est déjà assez lourd.

1. Paris, 14 juin 1929.

La confiscation s'applique tantôt à la marchandise tantôt aux moyens de transport et tantôt aux objets servant à masquer la fraude.

M. Allix attire l'attention sur la confiscation des moyens de transport ¹. Le terme moyen de transport, qui est d'ailleurs prévu aussi dans la Législation roumaine ², est employé dans son acception la plus large et la plus générale. Il s'applique aussi bien à une locomotive, aux wagons, qu'à des chevaux, des bicyclettes ou des brouettes. De même, est à considérer comme moyen de transport la malle contenant les objets ³. Le service est donc fondé à saisir le wagon dans lequel serait découverte une marchandise en contrebande et la locomotive du train. Cependant, la convention internationale de Berne, du 23 octobre 1924, dans son art. 55 alinéa 3, interdit la saisie du matériel des Chemins de fer appartenant aux États ayant adhéré à la convention — sauf jugement rendu par l'autorité judiciaire de l'État. L'Administration a déclaré dans une circulaire que ce texte était simplement destiné à faciliter les relations internationales de commerce mais ne l'a pas privé cependant des moyens de réprimer la contrebande. C'est là une interprétation qui prête à discussion ; il semble bien qu'en tout cas, le service ne saurait saisir les wagons des compagnies étrangères qui circulent sur les réseaux nationaux. Cette inter-

1. Allix, II, p. 285.

2. Loi douanière roumaine, art. 196.

3. Crim., 27 février et 15 avril 1808, 25 octobre 1827, 16 mars 190 , 22 mars 1907.

prétation est excessive, comme le prouve le fait que la confiscation des moyens de transport n'a jamais pu être appliquée, même en dehors des dispositions de la convention de Berne. Si un individu a caché des marchandises sur la locomotive, dans l'intention d'enfreindre une prohibition ou de frauder le fisc — confisquer le train, ce serait paralyser le service public des transports et causer de graves dommages à des personnes n'ayant rien de commun avec l'infraction. Pareille confiscation serait d'autant moins applicable en Roumanie que l'exploitation des Chemins de fer n'y est pas, comme en France, confiée à des compagnies, mais est effectuée en régie par l'État lui-même, qui confisquerait ainsi ses propres moyens de transport.

Même dans les pays où les chemins de fer sont exploités par des Compagnies, la confiscation des moyens de transport doit être repoussée, en considération du caractère de service public de cette exploitation ; il est de principe que la première condition d'un service public c'est la régularité et la continuité de l'exécution. L'Administration a d'ailleurs à sa disposition suffisamment des moyens de réprimer les fraudes, pour qu'elle n'ait pas besoin de recourir à la confiscation des trains.

Dans le même ordre d'idées et en nous référant à la confiscation des charriots, automobiles, etc, nous croyons que là aussi, l'interprétation qu'on adopte ordinairement est trop sévère. Les lois douanières, en édictant la confiscation des moyens de transport, visent les cas

lorsque le propriétaire du véhicule l'a employé expressément à l'effectuation de la contrebande, soit que ce moyen y était nécessaire, soit qu'il facilitait la contrebande. Il est difficile d'admettre que celui qui a accepté de transporter une personne ayant sur elle un paquet de cigarettes en contrebande se voie appliquer la confiscation du véhicule.

La Législation italienne est beaucoup plus libérale et les circulaires de la régie attirent l'attention aux agents, qu'ils auront à tenir compte dans la confiscation des moyens de transport, du rapport de valeur existant entre ces derniers et la marchandise transportée.

La confiscation des marchandises servant à masquer la fraude a été édictée en France par la loi du 2 juin 1875, qui a fait revivre une disposition de l'ordonnance de 1687 se référant au cas d'importations sans déclaration ou d'importations en contrebande. Avant cette loi, une jurisprudence, d'ailleurs contestable, dictée par le souci de fiscalité, avait assimilé, quant à la confiscation, les marchandises masquant la fraude aux moyens de transport ¹. La Cour de Metz s'était prononcée en ce sens ² tandis que celle de Douai adopta la solution contraire ³. Pour dissiper l'incertitude, l'art. 4 de la loi du 3 juin 1875 ⁴ a ajouté aux catégories d'objets saisissables, « les marchandises servant à masquer la fraude ». Ce terme doit

1. Allix, II, p. 249.

2. Metz, 3 septembre 1841.

3. Douai, 3 mars 1845.

4. Code, art. 622.

être interprété largement et s'applique à toute marchandise, sous le couvert de laquelle la fraude a pu être commise (par exemple, la marchandise à l'intérieur de laquelle on avait dissimulé l'objet de la contrebande). Ainsi, il a été décidé que ce terme s'appliquait à une liasse de billets de banque, dans laquelle avait été dissimulé un diamant. Il va de soi, qu'il faut que la marchandise dissimule véritablement l'objet de la fraude c'est-à-dire qu'elle soit en contact avec lui. Dans un ensemble de colis, celui-là seul dans lequel la marchandise en contrebande est dissimulée, peut être confisqué, comme masquant la fraude.

Pour que la confiscation puisse être prononcée, la jurisprudence française n'exige pas le séquestre préalable des marchandises, l'Administration pouvant faire la poursuite après un jugement d'exécution de la confiscation, sur les marchandises qui avaient échappé jusque là à son empire. Jusqu'en 1905, la Régie se trouvait, dans ce cas, privée de tout moyen de contrainte, car la confiscation, faute de texte, ne pouvait être remplacée par la condamnation au paiement d'une somme équivalente à la valeur de la marchandise. Le seul texte qui existait, c'était l'art. 16 du Titre X de la loi du 9 Floréal an VII, prévoyant uniquement la faculté de donner mainlevée des marchandises saisies moyennant consignation des droits ou garantie personnelle ou réelle¹. Mais aucune disposition n'envisageait la substitution du paiement

1. Code, art. 512 et 517.

d'une somme équivalente à la confiscation effective, lorsque celle-ci n'était pas possible — il en résultait que lorsque le service ne pouvait pas mettre la main sur les marchandises, soit parce que le fraudeur les avait détruites, soit parce qu'il avait pu les faire disparaître, aucune sanction ne pouvait jouer.

La loi du 1 mai 1905 (et une disposition identique a été prise en Roumanie par le décret-loi n° 2553 du 17 juin 1920) a admis un principe nouveau en cette matière : « lorsque les marchandises de fraude n'auront pu être saisies, le Tribunal prononcera pour tenir lieu de la confiscation, la condamnation au paiement d'une somme égale à la valeur de la marchandise, d'après le cours du marché intérieur à l'époque où la fraude a été commise. »

Une décision récente admet d'ailleurs que la condamnation au paiement de la valeur s'applique aux moyens de transport, comme aux marchandises de fraude. La raison de décider est la même pour les marchandises servant à masquer la fraude¹.

Il reste à déterminer, quel est le Tribunal compétent pour prononcer la confiscation. En France, celle-ci est poursuivie d'ordinaire devant le Tribunal qui a qualité pour statuer sur l'infraction elle-même, c'est-à-dire le juge de paix si l'infraction comporte une amende et le Tribunal correctionnel, si elle entraîne une peine d'emprisonnement. Toutefois, si pour un délit comportant une peine d'emprisonnement, l'Administration décide

1. Crim., 9 janvier 1920.

de ne poursuivre que la confiscation, la jurisprudence admet que cette poursuite soit faite devant le juge de paix¹.

*Vente des marchandises confisquées*². Les lois douanières françaises prescrivent de vendre publiquement et aux enchères les marchandises confisquées. Mais cette règle reçoit nécessairement une exception, lorsqu'il s'agit de produits de monopole, (tabac, allumettes poudre, phosphore, cartes à jouer) qui sont suivant les cas, remis à la Régie ou détruits. Il a également été admis, que les petites quantités de denrées alimentaires périssables soient, lorsque la vente ne couvrirait pas les frais, remis aux hôpitaux et hospices ou soient détruites. Dans tous les cas, les marchandises prohibées à l'entrée, ainsi que les armes des catégories dont la détention est interdite, ne peuvent être vendues pour l'exportation. Les substances venimeuses et les stupéfiants ne doivent au contraire être vendus pour la consommation que sous les réserves spéciales afférentes aux produits de l'espèce.

Enfin, la Législation douanière française admet exceptionnellement, que la vente soit faite avant l'intervention du jugement de confiscation, lorsqu'il s'agit de saisies d'animaux ou de marchandises périssables. La procédure est déterminée par le décret du 18 septembre 1811. Dans cette hypothèse le produit de la vente est mis en

1. *Tribunal civil d'Avesnes*, 26 décembre 1896, document contentieux, n° 343.

2. Voir pour la vente des marchandises en Suisse la circulaire n° 287 du 29 décembre 1923.

réserve dans les caisses de la douane, afin qu'il en soit disposé ultérieurement, selon le jugement qui interviendra.

En Législation roumaine, la confiscation est une peine qui pourra être parfois même indépendante de toute autre sanction. L'art. 218 dispose que l'annulation d'un procès verbal n'empêche pas l'application de la confiscation, lorsque les marchandises sont prélevées. On a affirmé, que cette disposition renverse tous les principes de Droit et qu'elle ne pourrait s'expliquer que par des facteurs spéciaux à l'époque d'après guerre¹. Nous croyons qu'il faut distinguer entre la confiscation d'une marchandise quelconque, qui a le caractère de personnalité, (en ce sens qu'elle frappe l'individu coupable) et la confiscation des marchandises prohibées, qui participe de la réalité, car elle s'applique à l'objet et indépendamment de toute idée de culpabilité. La loi ne peut tolérer l'existence sur son territoire des marchandises prohibées et elles doivent être saisies en tout lieu. De cette déclaration il résulte que l'art. 218 l. d. est parfaitement juridique, car les marchandises sont grevées d'un vice² en quelques mains qu'elles se trouvent.

La confiscation des marchandises prohibées, conformément à l'art. 218, pourra être opérée, même si au moment de son application la prohibition était levée par une nouvelle disposition Législative (Cass. III 26 mai 1922 Jurisprudence Roumaine 1922 p. 196).

1. Mierlesco, p. 55.

2. Mierlesco, *contra*, p. 56.

Le vice de la prohibition se présente donc comme une indisponibilité ; de ce caractère la Cour de cassation a tiré la conclusion qu'au cas d'application de l'art. 218 les marchandises prohibées ne peuvent être restituées au propriétaire, même s'il est de bonne foi (Cass. III Pandectes roumaines 1924 1 223).

L'art. 224 confère à l'Administration le droit de retenir, pour la sûreté des amendes, les marchandises, objets et moyens de transport appartenant aux infracteurs : on a remarqué que ce droit ne correspond pas à la rétention du Droit civil, car il n'y a pas de rapport *débitum cum re junctum*, entre la dette et les objets retenus. L'Administration peut retenir d'autres marchandises que celles faisant l'objet de la confiscation.

Ces deux droits de l'Administration (droit de confiscation et droit de rétention) ont été réglementés par la loi douanière d'une façon exorbitante et entachée de fiscalité excessive.

La vente des objets retenus ou confisqués¹ peut se faire immédiatement après l'approbation des procès verbaux par l'autorité supérieure (art. 226 et 234 loi douanière roumaine) et même auparavant s'il s'agit de marchandises soumises à altération. Cette disposition a été qualifiée de droit conféré à l'Administration de vendre la chose d'autrui. La confiscation et la rétention ne sont pas définitives par l'approbation du procès verbal,

1. La procédure de la vente est prévue par l'arrêté ministériel du Ministre des Finances, n° 86477 du 20 mars 1930.M.O., 26 mars 1930.

mais ne le deviendront qu'une fois les voies juridictionnelles épuisées. Par un simple procès verbal, même entaché de nullité, le propriétaire se voit enlever les marchandises. Si le procès verbal est annulé par les instances judiciaires, le propriétaire n'aura droit qu'à la restitution du produit de la vente, sans pouvoir exiger de dommages-intérêts, à quelque titre que ce soit (art. 24 et 217 loi douanière roumaine). A côté du droit de léser librement le propriétaire par la vente intempestive des marchandises, nous rencontrons donc l'impunité de l'Administration cyniquement organisée par la loi. Il y a lieu à espérer que les articles incriminés seront abrogés le plus tôt possible et qu'on y substituera la responsabilité, tant pour le *damnum emergens*, que pour le *lucrum cessans*.

SECTION III

L'EMPRISONNEMENT EN MATIÈRE DOUANIÈRE.

La peine d'emprisonnement est une peine de droit commun. Il est prévu dans la Législation roumaine par l'art. 196 loi douanière roumaine et en France, par les lois du 28 avril 1816, du 28 avril 1818 et du 7 mai 1881, dans certains cas d'importation par les frontières de terre ou de mer, que le législateur considère plus particulièrement graves.

Dans la Législation roumaine, l'emprisonnement varie de 5 jours jusqu'à 5 ans et en France de 3 jours jusqu'à

3 ans. Mais chaque catégorie du délit comporte un maximum et un minimum déterminés, qui constituent les limites entre lesquelles le juge a la faculté de se mouvoir. C'est ainsi qu'en matière d'importation en contrebande sans circonstances aggravantes, l'emprisonnement pourra varier, à la libre appréciation du juge, entre 5 jours et 1 mois en Roumanie.

En France, l'art. 43 de la loi du 28 avril 1816 ne fixe d'ailleurs le minimum de 3 jours que pour le cas où l'objet de la fraude n'excède pas 10 m., pour les tissus ou 5 kilos, s'il s'agit d'autres marchandises. Lorsque les marchandises de fraude sont en quantités supérieures, le minimum n'est pas déterminé.

Il faut donc se reporter à la Législation générale, c'est à dire à l'art. 40 du Code pénal français, qui fixe à 6 jours le minimum de la peine d'emprisonnement.

D'une façon générale et suivant les principes appliqués constamment en France, la peine d'emprisonnement est une disposition obligatoire pour le juge, mais des dispositions législatives récentes ont, en matière douanière, prévu des peines d'emprisonnement entièrement facultatives¹. La loi du 17 août 1915 qui réprime l'exportation des marchandises prohibées prévoit comme peine une amende de 100-5000 francs et l'emprisonnement d'un mois à deux ans, ou l'une de ces deux peines seulement. Plus récemment encore l'art. 31 de la loi française du 30 juin 1923 a stipulé pour les fausses déclarations

1. Allix, t. II, p. 289.

d'origine, que les contrevenants peuvent être condamnés à une peine d'emprisonnement de 3 jours à un mois ; la même peine peut être prononcée aux termes de l'art. 35 de cette loi, contre les minotiers qui, en matière d'admission temporaire de blé, tendent d'obtenir abusivement un titre de perception ou font de fausses déclarations d'expéditions.

Du fait que l'emprisonnement est une peine de Droit commun, à laquelle sont applicable les principes généraux du Droit pénal, il résulte cette conséquence que les règles du cumul prévues par l'art. 365 du Code d'instruction criminelle français sont applicables et que, par suite, en cas de concours de plusieurs délits passibles de la peine d'emprisonnement, seule la plus forte doit être prononcée par le juge¹.

Les textes roumains sont assez confus sur la question du cumul ; nous pensons que le cumul des peines n'est pas applicable car vu la contradiction de l'art. 193 et 196, il faut adopter l'interprétation la plus favorable au délinquant (dans le même sens Mierlesco).

D'autre part, en France le sursis à l'exécution de la peine peut être accordé dans les conditions prévues par la loi du 26 mars 1891 (loi Béranger)². Enfin, l'art. 463 du Code pénal, relatif aux circonstances atténuantes est également applicable en matière de douane³ et le juge

1. Cour de Besançon, 18 octobre 1890.

2. Cass. Crim., 31 décembre 1892.

3. Cette conclusion n'est pas valable en Roumanie.

peut réduire la peine d'emprisonnement ou substituer une amende à l'emprisonnement.

La Législation roumaine ne connaît pas le principe du sursis et le juge n'a pas la possibilité de substituer à l'emprisonnement une amende.

§ 1

Contrebande connexe avec le délit commun.

D'autres normes — dont certaines ont un caractère particulier — servent à compléter le système pénal établi par la loi douanière, pour les délits de contrebande sans distinction si elles sont simples ou aggravées à l'exportation ou à l'importation.

Les peines établies pour les contrebandes sont appliquées indépendamment de celles établies pour les délits de résistance à la force publique, d'homicide, de blessure ou d'autres offenses aux personnes, commis à l'occasion de la contrebande. Ces peines doivent être appliquées au coupable de contrebande, dans la mesure du maximum indiqué par le Code pénal : si donc il se vérifie le concours d'un de ces délits communs, celui de contrebande devient un circonstance aggravante du délit commun.

Dans la Législation douanière italienne, si le délit de contrebande est connexe avec un autre délit commun, de façon que la preuve de l'un soit la preuve de l'autre (par exemple contrebande commise avec falsification des sceaux), la cause est remise au juge compétent pour connaître du délit commun ; accompli le jugement sur le

délit commun, on procède devant le juge compétent à connaître du délit de contrebande.

Ceci dans l'hypothèse où le juge compétent à connaître du délit connexe serait différent de celui compétent à connaître du délit de contrebande. En d'autres termes, il y aura lieu à suspension de la procédure pour le délit de contrebande, quand la cause portée devant un autre juge, constituerait une question préjudicielle du délit de contrebande lorsqu'il s'agit d'un délit dont la résolution servira à préciser les effets pénaux du délit de contrebande. Par exemple, on ne peut procéder pour délit de contrebande aggravé de faux devant le juge ordinaire, avant que le juge correctionnel n'ait décidé la subsistance de ce délit à la charge de l'inculpé de contrebande.

Quand la connaissance du délit connexe reviendrait au même juge qui serait compétent à connaître du délit de contrebande, il y aurait une seule instance pour les deux délits.

Quand le délit commun ne serait pas connexe avec la contrebande, de façon telle que la preuve du premier soit aussi la preuve du second et que, pour ces deux délits, il y aurait des compétences différentes, on devra engager et mener jusqu'à la fin, deux instances séparées.

Dans la Législation roumaine le délit commun qui accompagne la contrebande n'influe pas sur la peine de celle-ci l'instance correctionnelle devant réprimer indépendamment le délit en question.

§ 2

*Le cumul d'infractions*¹.

Il y a cumul d'infractions, lorsqu'une personne, avant d'être traduite en justice ou condamnée par la juridiction répressive à commis plusieurs délits, dont elle répondra dans la même instance.

Laissant de côté la distinction sans portée pratique entre le cumul virtuel et le cumul réel, nous constatons qu'en Droit pénal ordinaire le cumul n'entraîne pas l'addition des peines applicables à chacun des délits, mais la loi adopte le principe de l'absorption de toutes les peines dans la peine la plus grave. Cette faveur n'étant accordée par le Législateur qu'aux crimes et délits, les peines se cumuleront en matière de contravention (Cass. Crim. 7 juin 1842).

En matière douanière, le législateur n'a pas voulu de ce principe, qui pouvait diminuer la force des sanctions.

En France², on a adopté un régime de compromis. Lorsqu'il y a lieu à l'application de la peine d'emprisonnement pour le cumul d'infractions douanières avec des infractions ordinaires ou de deux ou plusieurs infractions douanières, on suivra la règle de droit commun, c'est-à-dire qu'on n'appliquera que la peine d'emprisonnement la plus grave. Au contraire, l'absorption ne se fait pas pour les amendes et celles-ci doivent s'additionner.

D'autres Législations, comme la Législation suisse, ne

1. Mierlesco, p. 85.

2. Voir Allix, t. II, p. 332.

fait pas de pareilles distinctions et décide que les dispositions pénales de la présente loi sont applicables indépendamment de celles de la Législation pénale ordinaire ¹.

Les termes absolus du texte ne permettent pas de distinguer entre peines corporelles et peines pécuniaires.

Le système italien est le plus sévère, par ce que tout en édictant le cumul des peines au cas de cumul d'infractions ², il fait du concours entre les infractions douanières et certaines infractions ordinaires, une circonstance aggravante de ces dernières.

Suivant l'art. 109 de la loi douanière italienne, au cas de concours entre le délit de contrebande et ceux de faux, de résistance à la force publique et homicide, de blessures et d'autres offenses à la personne, on devra appliquer pour ces délits le maximum de la peine établie par le Code pénal, (Donc au cas de cumul entre le délit douanier et le délit mentionné, l'inculpé se verra appliquer le maximum de la peine pour le délit ordinaire, additionné à la peine pour le délit douanier.

Le système roumain nécessite une interprétation de textes. L'art. 199 loi des douanes (corroboré avec l'art. 196 de la même loi), s'occupant de l'hypothèse des délits douaniers entraînant la peine d'emprisonnement, dispose que le Tribunal appliquera en dehors de la peine d'emprisonnement énoncée par la loi douanière, les peines prévues par le Code pénal. Il en résulte qu'au cas de

1. Loi fédérale des Douanes suisses, art. 85.

2. Cutrera, p. 262.

cumul entre infraction ordinaire et infraction douanière, les peines respectives ne s'absorbent pas, mais s'additionnent.

Quid du cumul entre deux ou plusieurs infractions qui sont toutes de nature douanière ? La réponse est simple : si les infractions cumulées sont punies d'amende il y aura cumul de peines, car, même en dehors du Droit douanier, le bénéfice de l'absorption n'existe pas pour les amendes¹. L'hypothèse de cumul de deux ou plusieurs infractions douanières, punies de peines corporelles, n'est pas visée par l'art. 199 loi douanière. Dans cette occurrence nous devons revenir aux dispositions du droit commun et n'appliquer que la peine la plus grave, par application de l'art. 60 du Code pénal roumain.

On répondra peut être, qu'il faut induire du cas visé au texte de l'art. 199 loi douanière (cumul d'infraction ordinaire avec infraction douanière) à notre hypothèse du cumul d'infractions douanières entre elles et appliquer dans ce dernier cas les peines additionnées. Pareille déduction violerait et la règle *pœnalia restringenda*, qui ne permet pas d'appliquer des peines par voie de déduction et le principe de l'interprétation stricte des exceptions. Or, la disposition de l'art. 199 loi douanière roumaine est une dérogation à la règle de l'absorption des peines, posée par l'art. 40 C.P., au cas de cumul.

Contre l'interprétation que nous proposons on ne pourra pas invoquer non plus la partie finale de l'art. 196

1. I. Tanoviceano, 2^e éd., vol. II, p. 315.

loi douanière roumaine, qui dispose que la peine d'emprisonnement pour le délit de contrebande sera toujours indépendante de celle prononcée pour le défaut de paiement des amendes. Il s'agit là, d'une peine corporelle dans laquelle a été transformée l'amende, que le délinquant n'a pu ou n'a voulu payer et non pas du cumul qui nous intéresse. La raison de ce texte est évidente : si l'amende transformée en emprisonnement était absorbée dans la peine corporelle déjà édictée contre le délinquant, celui-ci ne paierait plus l'amende respective.

Néanmoins, le cumul de plusieurs infractions douanières ne serait pas complètement dépourvu d'effet, car la partie finale de l'art. 40 C.P. y trouvera application. Cet article dispose que s'il y a cumul de plusieurs délits de la même nature, le juge devra prononcer le maximum de la peine établie pour le délit le plus grave. Et il est évident, que plusieurs délits douaniers sont entre eux des délits de même nature.

En résumé, en Législation roumaine, le système applicable en matière de cumul, d'infractions se présente comme il suit : pour le cumul d'infractions douanières avec infractions ordinaires, ainsi que pour le cumul d'infractions douanières punies d'amende, les différentes peines s'appliqueront indépendamment l'une de l'autre. Au cas de cumul de plusieurs infractions douanières punies d'emprisonnement, on n'appliquera que le maximum de la peine la plus grave.

SECTION IV

LA PRIVATION DE CERTAINS DROITS.

La Législation répressive douanière prévoit dans certains cas, des déchéances ou des privations de droits, qui constituent des peines accessoires, parce qu'elles ne peuvent être prononcées indépendamment.

Ces déchéances sont prononcées soit par le juge, soit par l'Administration elle-même.

L'art. 196 loi roumaine des douanes énumère les dispositions qui frappent le délinquant, comme par exemple l'interdiction de fonctionner comme expéditeur douanier.

Ces déchéances, en France comme en Roumanie, sont de deux sortes : les unes prononcées par le juge appelé à sanctionner le délit et d'autres infligées par l'Administration.

Rentrent dans la première catégorie : l'interdiction d'occuper des fonctions publiques et celle d'exercer la profession d'expéditeur. En France, la loi de Vendémiaire an II édicte encore l'incapacité de commander un navire français, contre celui qui se serait rendu coupable ou complice de la francisation frauduleuse d'un navire et l'interdiction de recevoir du sel en franchise pour des salaisons ; cette dernière interdiction peut être prononcée pour une période de 2-5 ans, à l'égard des exploitants d'ateliers de salaison coupables de fraude.

En cas de récidive, cette interdiction est perpétuelle ¹.

1. Décret du 23 mai 1922, art. 14, -.

L'incapacité de se présenter à la Bourse, celle d'exercer les fonctions d'agent de change ou de courtier, de voter pour les élections aux Tribunaux de commerce et aux conseils de prud'hommes ou d'être élu pour ces fonctions, tant que ces incapacités n'ont pas été grâciées par le chef de l'État. Cette pénalité est prononcée par le Tribunal correctionnel contre les assureurs de contrebande ou tous individus intéressés d'une façon quelconque en fait de contrebande (Loi du 28 avril 1816 art. 53).

Dans la catégorie des interdictions résultant d'un acte administratif, nous pouvons énumérer en Législation roumaine, la révocation de l'autorisation (patente d'expéditeur) prononcée contre les expéditeurs ou les commissionnaires incorrects ou contre ceux qui font ou facilitent des contrebandes¹.

La liste est bien longue en Législation française : la privation de la faculté de transit, ainsi que de tout crédit des droits (loi du 27 février 1832 art. 8). Cette déchéance est subordonnée à l'existence préalable d'un jugement de condamnation, à raison des faits de fraude commis à la faveur du régime de transit.

La privation de la faculté de l'entrepôt pour les entrepositaires reconnus avoir à la faveur de ce régime, effectué des opérations frauduleuses. Cette privation doit être prononcée par un arrêté des Ministres des Finances et du commerce (Loi du 29 décembre 1917 art. 5).

1. Art. 42, 47, 200, 196.

Une décision ministérielle peut retirer le droit d'importer des marchandises sous le régime de l'admission temporaire à tout industriel qui n'a pas régularisé en temps utile son compte d'admission temporaire (loi du 5 juillet 1836).

CHAPITRE XV

CAUSES D'AGGRAVATION ET CIRCONSTANCES ATTENUANTES.

Le délit de contrebande n'est normalement puni que par l'amende ; on pourra pourtant lui ajouter une peine corporelle, si le délit, par les circonstances qui l'accompagnent, représente un danger plus grand pour le fisc.

Ces circonstances peuvent être de deux espèces : intrinsèques ou personnelles si elles se réfèrent aux qualités personnelles de l'agent ; extrinsèques ou matérielles, si elles tiennent à la façon dont le délit s'accomplit.

Pour le droit douanier, les premières sont toujours permanentes et les secondes sont toujours occasionnelles.

SECTION I

CAUSES PERSONNELLES D'AGGRAVATION.

§ I

La récidive.

Acquiert la qualité de récidiviste celui qui au moment

auquel il commet un délit a été déjà condamné pour le même délit.

La loi italienne fait encore deux distinctions : la réitération et l'habitude ¹.

Acquiert la qualité de réitérateur, celui qui avait commis une contrebande précédente, quoique la justice pénale ne l'ait pas encore appréhendé ; acquiert enfin la qualité de contrebandier habituel celui qui a été déjà condamné deux fois pour contrebande ou qui s'est rendu trois fois coupable de ce délit.

Dans les Législations douanières roumaine et française la récidive n'entraîne aucune aggravation en matière de contravention, ces lois exigeant pour qu'il y ait récidive une première condamnation à l'emprisonnement. En échange le Code pénal italien (art. 104) prévoit en matière de contravention la cause aggravante de l'habitude qui est retenue après trois condamnations successives pour des contraventions de même nature : l'application de cette circonstance est laissée à la faculté du juge.

La loi douanière roumaine ne prévoit pas la récidive ; on appliquera donc l'art. 43 Code pénal au cas où l'action publique serait ouverte pour un délit douanier. Le Code pénal français dans les art. 57 et 58, modifiés par l'art. 5 de la loi du 26 mars 1891 qui a créé la petite récidive, exigent pour qu'il y ait récidive une première condamnation à l'emprisonnement. Or, les contraventions ne comportent jamais que des sanctions pécuniaires.

1. Code pénal italien, Livre I, Tit. IV, Chap. II.

Tandis que la Législation roumaine ne prévoit pas l'application de la récidive en matière de contrebande sauf l'application s'il y a lieu du Droit pénal ordinaire, la loi italienne adopte la solution contraire.

Suivant l'art. 98 loi douanière italienne, la contrebande commise avec l'aggravation de la récidive ou de la réitération est punie de la détention de 6 jours à 6 mois et celle commise avec la circonstance aggravante de l'habitualité est punie avec la détention de 6 jours à 2 ans, suivant les circonstances de fait et l'importance de la contrebande.

Ces peines corporelles sont appliquées concouramment avec l'amende édictée par l'art. 94 loi douanière italienne et à condition qu'il n'y ait pas de circonstances aggravantes de plus grande portée.

La récidive prévue par la loi douanière italienne, non obstant les analogies qu'elle présente avec la récidive dont traitent l'art. 99 et 100 du Code pénal italien est une institution fondée sur des principes juridiques propres.

Les deux institutions tendent à traiter avec une plus grande sévérité les délinquants invétérés, néanmoins, tandis que suivant le C.P., pour avoir la récidive, il faut que 10 ou 5 ans — suivant le cas — ne se soient pas écoulés depuis l'application de la peine où depuis l'extinction de la condamnation, pour le délit de contrebande le temps écoulé entre le jour quand la précédente condamnation a été prononcée et celui auquel le nouveau délit fût commis, n'a aucune influence. Dans les délits com-

muns la récidive spécifique comporte une aggravation de la peine, à laquelle l'inculpé aurait été soumis suivant la nature du délit commis : en échange, dans la contrebande elle ne conduit pas à la majoration de l'amende, qui doit être appliquée dans les limites du minimum et du maximum de l'art. 97 Code douanier italien et comporte même l'annexion d'une peine corporelle à la peine pécuniaire.

La réitération. Cette institution est spécifique à la loi douanière italienne et n'a pas de correspondant dans le droit des autres pays, elle trouve sa justification dans la nécessité de traiter sur le même pied que le récidiviste celui qui a commis deux délits de contrebande, bien que le premier n'ait pas encore conduit à une condamnation. Pourtant pour l'établissement de l'aggravante de la réitération, il est nécessaire que la procédure pénale contre l'auteur pour le délit commis précédemment, ait été au moins commencé. Pour la réitération aussi, le temps écoulé entre les deux délits n'a pas d'influence.

L'habitualité. C'est une autre institution particulière du droit douanier italien. Elle est présumée *de jure*, du fait que deux condamnations pour délit de contrebande ont été déjà prononcées contre la même personne où est établie par le fait que le coupable est déféré à une même instance pour trois ou plusieurs pareils délits. A celui qui habituellement s'adonne à la contrebande la loi douanière italienne donne la qualification de contrebandier.

L'institution de l'habitualité à le but de donner la possibilité d'une plus grande majoration de la peine, tant

contre celui qui (déjà condamné comme récidiviste ou comme réitérateur) sera ultérieurement responsable du délit de contrebande que contre celui qui quoique n'ayant pas subi de condamnation pour contrebande, fait preuve néanmoins d'une activité délictueuse spécifique, vraiment alarmante.

Comme telle, cette institution rappelle la récidive ultérieure, prévue par l'art. 102, 103 et 104 Code pénal italien ; pourtant, les conditions de fait qui déterminent cette dernière sont bien différentes de celles requises pour établir « l'habitualité », dans le délit de contrebande. Car, tandis que la récidive ultérieure pour le délit ordinaire naît seulement à la charge de celui qui a été condamné plus d'une fois à une peine restrictive de la liberté personnelle, chaque fois supérieure à trois mois et à condition que le nouveau délit ait été commis dans 10 ou 5 ans suivant les cas en matière de contrebande douanière, pour la détermination de la récidive ultérieure, on compte tous les délits de contrebande commis, même s'ils ne sont pas suivis par une condamnation et même s'ils ne sont punissables que par l'amende, le temps écoulé entre les diverses contrebandes n'ayant aucune influence.

Dans l'établissement de la récidive, la réitération ou « l'habitualité », le fait que certains des délits de contrebande précédemment commis aient été tranchés dans la voie administrative, n'aura aucune influence.

La condamnation à la détention prononcée pour une de ces trois aggravantes, entraîne la soumission des

condamnés à la surveillance spéciale de la Sûreté durant un temps non inférieur à une année et non supérieur à 3 ans.

Aux circonstances aggravantes personnelles intrinsèques étudiées jusqu'ici, il faut ajouter celles indiquées dans l'art. 43 de la loi douanière roumaine : pour éviter les répétitions nous en parlerons après avoir traité des aggravations matérielles.

§ 2

Associations contrebandières.

Quoique le Législateur douanier n'ait pas consacré une disposition à l'association contrebandière, les textes de la loi pénale visant l'association de malfaiteurs y sont applicables, vu leur généralité.

Le Code pénal a fait de l'association un délit distinct et qui est punissable en dehors même de toute exécution des faits illicites.

L'art. 214 du Code pénal roumain (qui est copié sur l'art. 266 Code pénal français) dispose que ce délit est constitué par le seul fait de l'organisation de bandes ou de la correspondance entre elles et leur chef ou encore par la conclusion de conventions tendant à rendre compte ou à faire distribution du produit des méfaits. Cet article pose le caractère indépendant du délit d'association et donne des critères pour déceler l'association. Un seul des éléments de l'art. 214 sera suffisant pour entraîner l'existence de l'association, et même la liste de cet article n'est pas limitative.

L'association des malfaiteurs a un caractère organique, durable et est constituée en vue d'exécuter une série d'infractions. En ceci elle se distingue de l'union ou de l'exécution d'un seul délit par plusieurs personnes (art. 196 loi générale des douanes roumaines). Tandis que cette hypothèse constitue une simple circonstance aggravante du délit de contrebande, l'association contrebandière ne pourra jamais se réduire à ce rôle de circonstance aggravante mais sera toujours un délit indépendant (art. 214 Code P. Roum). ce qui donnera lieu à l'application de l'art. 199 loi roumaine des Douanes (cumul des peines).

Cette interprétation résulte de la rédaction même de l'art. 215¹, qui édicte des peines contre les membres de l'association, même si aucun fait d'exécution n'a été accompli.

Elle se justifie, d'ailleurs, par le grand danger que représente une pareille association disposant de moyens d'information et d'exécution rapides et concertées et de ressources matérielles puissantes.

L'art. 215 (C.P. Roumain) punit le fait de l'association avec la réclusion, s'il n'est pas suivi de l'exécution d'autres délits.

Cette rédaction pourrait tromper et conduire à la conclusion que l'association se transformerait en circonstance aggravante au cas de contrebande. La réserve du texte se réfère à d'autres délits du C.P. (art. 86 et 90) ,

1. L'art. 215 roum. et la traduction littérale de l'art. 267 C.P.F.

qui, lorsqu'ils sont commis par des bandes organisées, entraînent la peine des travaux forcés à perpétuité. Pour la matière douanière, de dispositions spéciales n'existant pas, il y a lieu à maintenir l'interprétation que nous avons soutenue et appliquer cumulativement la peine pour association et celle pour contrebande.

Enfin, l'art. 216 C.P. Roumain (268 C.P. français) punit de la peine d'emprisonnement de 2 ans, toutes les personnes chargées d'un service quelconque par ces associations ou ceux qui sciemment auraient fourni des armes aux associés ou leur auraient fourni habitation et lieu de réunion.

Nous pensons qu'on ne déduira pas de la rédaction de l'art. 213 C.P. Roumain (association en vue de nuire aux personnes et propriétés) que le délit ne concerne que la propriété des particuliers. Les intérêts du fisc ont tout autant besoin de protection, surtout en matière douanière ou l'association rendrait si facile la perpétration de la contrebande. D'ailleurs, un arrêt ancien de la Cour de cassation a bien fait application du délit d'association, en matière de fabrication de fausse monnaie (Cass. sec. crim. 20 août 1819).

§ 3

Autres circonstances aggravantes personnelles.

Les autres circonstances aggravantes personnelles sont attachées à la fonction exercée par le délinquant. L'art. 43 de la loi douanière roumaine prescrit que les

agents douaniers, les commissionnaires, les expéditeurs ou toutes autres personnes servant d'intermédiaires entre les importateurs et l'Administration, qui auront facilité la contrebande ou qui auront favorisé par des déclarations et des vérifications fausses ou par tous autres moyens les importations et les exportations en fraude des droits de douanes, seront punis :

1° Lorsque les importations et les exportations auront été faites par un bureau de douane, de l'emprisonnement d'un an jusqu'à 3 ans.

2° Lorsque les importations, exportations ou réexportations auront été faites par des lieux cachés, du maximum de la détention correctionnelle.

3° Lorsque les importations et les exportations frauduleuses, favorisées par eux auront été accomplies par des hommes en troupe ou armés, elles seront punies des travaux forcés à temps, sans préjudice d'autres peines prévues par le C.P.

L'art. 330 al. 2 du C.P. roumain édicte encore l'emprisonnement d'un mois jusqu'à un an, pour les mêmes infracteurs et à toutes ces peines s'ajoute naturellement, l'amende douanière prévue par l'art. 193 de la loi douanière roumaine.

A titre d'aggravantes personnelles, l'art. 57 de la loi douanière roumaine prévoit que les contrebandes commises par le personnel des navires seront punies du double de la peine prévue pour la contrebande ordinaire.

Dans le même ordre d'idées la législation douanière italienne, dans l'art. 105 de la loi, prévoit que l'employé de l'État et tout autre agent de la force publique qui auront participé à un des délits visés par l'art. 98 et suivants de la loi seront punis du maximum de la peine. Ils encourront aussi la destitution et l'amende établie par la loi, au triple ; au cas de corruption, ils seront punis de l'interdiction perpétuelle d'occuper une fonction publique et avec une amende spéciale, atteignant le triple de la valeur des choses promises ou reçues.

Seront aussi punis du maximum de la peine, le courrier, les capitaines et les personnes de service des bateaux les entrepreneurs et les conducteurs de voitures publiques, les agents des chemins de fer, les patrons et les directeurs d'hôtels, de cafés ou de tout local public, qui auront participé à un des dits délits.

De l'économie des lois douanières roumaine et italienne, il résulte indubitablement, quoique la loi ne le dise pas expressément, que ces pénalités sévères ne s'appliquent qu'au cas de contrebande qualifiée, c'est à-dire lorsqu'il y a concert frauduleux entre les agents, commissionnaires expéditeurs d'un côté et les importateurs d'un autre côté ; là où cette circonstance ferait défaut, la qualité d'agent serait juridiquement inopérante. En d'autres termes, les sanctions pénales plus grandes sont applicables seulement, dans les cas de contrebande qualifiée, tandis que pour la contrebande simple doivent être appliquées, dans tous les cas et à tout responsable,

les peines établies par l'art. 193 loi Douanière roumaine et par les art. 97 et 108 de la Loi douanière italienne. Lorsque la contrebande est tentée ou accomplie moyennant corruption d'un employé de l'État ou d'un agent de la force publique, on ne peut jamais parler de contrebande simple. Dans ces cas, le délit de contrebande est toujours aggravé du fait même de la corruption passive et l'interdiction perpétuelle des fonctions publiques, ainsi que l'amende, seront toujours à appliquer à l'employé ou à l'agent corrompu. La loi a voulu se référer ici particulièrement aux employés et aux agents auxquels est confiée la tutelle des intérêts financiers de l'État et qui, ce nonobstant, manquent à leur premier devoir.

Les peines plus grandes établies pour les employés de l'État pour les agents de la force publique et pour les personnes indiquées s'étendent aux coauteurs et aux complices dans tous les cas où la qualité de fonctionnaire public etc, a servi pour faciliter le délit, à condition que cette qualité soit connue. Cette affirmation se vérifie complètement dans les législations italienne et française, pour le motif que le corrupteur y est puni, tandis que la législation roumaine ne frappe que le corrompu.

Dans ces conditions le principe ne serait pas applicable pour les coauteurs et complices qui n'ont pas été des personnes énumérées expressément par la loi, pour le simple motif que le législateur a voulu ne punir que l'agent corrompu.

SECTION II.

CAUSES MATÉRIELLES D'AGGRAVATION

Suivant l'art. 196 de la loi douanière roumaine la contrebande est matériellement aggravée :

1°. Quand elle est accomplie à main armée, quel que soit le nombre des personnes prenant part à l'exécution du délit.

Suivant le C.P. Roumain (art. 91) et du point de vue des circonstances aggravantes du délit, on comprend sous le nom d'armes : l'arme insidieuse et toutes les armes proprement dites, lorsqu'elles sont employées pour blesser : les armes précédemment indiquées et tout autre instrument apte à blesser, si elles sont portées pour intimider les personnes. Pourtant pour que subsiste l'aggravation de la contrebande commise à main armée, il est nécessaire que les armes ou tout autre instrument apte à blesser soient employés pour blesser ou soient portés de façon à pouvoir intimider. Par cela, le simple fait d'être armé, ne constitue pas l'aggravante prévue par la loi, si les armes sont tenues cachées, parce que dans ce cas il manquerait la main armée ou la possibilité d'intimider. La raison de l'aggravante consiste principalement dans le danger plus grand auquel sont exposés les agents chargés de la répression de la contrebande et dans l'alarme sociale que le même fait produit. La circonstance de la main armée aggrave tant la contrebande d'exportation que celle d'importation.

2°. Quand elle est accomplie par une union de plusieurs personnes, même non armées. Ici, la raison de l'aggravante réside dans la facilité plus grande avec laquelle le délit peut être commis à cause de l'aide et de l'assistance que les exécuteurs peuvent se fournir réciproquement. A cette raison on peut encore ajouter, la plus grande audace que les contrebandiers acquièrent du fait de se savoir en nombre et le plus grand péril que courent les gardes-frontières et les agents — audace et danger devenant encore plus graves si les malfaiteurs sont aussi armés.

Pour que l'aggravante de l'union subsiste, le groupement étroit des exécutants n'est pas nécessaire : il suffit qu'ils se trouvent respectivement situés de façon à rendre possible un concours des forces physiques tant pour la défense que pour l'attaque, ou de façon à faciliter la fuite ou la perpétration du délit, au moins à une partie d'entre eux.

L'union, pour qu'elle soit à considérer juridiquement, doit être actuelle, c'est-à-dire elle doit exister au moment auquel on franchit ou on tente de franchir la ligne douanière. L'aggravation de l'union subsiste, même si les contrebandiers, après avoir franchi la ligne douanière, s'éparpillent et ne sont surpris par les agents que dans cette époque : dans ce cas il est pourtant nécessaire que le juge puisse tirer des circonstances, la conviction que l'union a été effective au moment auquel la ligne douanière fût franchie. De même, l'aggravation sub-

siste, même si tous les contrebandiers n'ont pu être identifiés et traduits en justice. En échange, l'aggravante de l'union n'est pas applicable, si la réunion des contrebandiers se vérifie seulement au moment auquel s'accomplissent les actes préparatoires ne constituant aucun commencement d'exécution et si le délit fut commis par les contrebandiers agissant isolément ou en groupe de deux personnes.

L'aggravation de l'union subsiste enfin, même si l'accord préalable entre les trois personnes fait défaut et lorsque chacune d'elles agit dans son propre intérêt et non pas dans l'intérêt commun, parce que c'est dans le fait matériel de l'union que la loi a présumé un plus grand danger pour les agents chargés de la surveillance et une plus grande probabilité de dommage pour les intérêts du trésor. Pour l'aggravante de l'union aussi, on ne fait pas de distinction entre contrebande d'importation ou d'exportation.

3° Quand il y a vol, contrefaçon ou toute autre falsification des sceaux des bureaux publics, tendant à cacher la provenance des marchandises ou du genre qu'on a fait ou tenter de faire entrer en contrebande ; les raisons de cette aggravante sont tellement évidentes qu'elles ne requièrent pas beaucoup d'explications.

Les falsifications indiquées par la loi entraînent une grande facilité dans l'exécution du délit, la possibilité de le répéter, petits risques pour ses auteurs d'être découverts et comme résultat final un très grand dommage,

souvent incalculable, pour le Trésor, D'où la nécessité d'une plus grande défense, le besoin de majorer les peines établies pour le délit de contrebande et l'application de ces peines sans préjudice de celles que la contrefaçon, la falsification ou le vol des sceaux comportent par eux-mêmes les peines qui seront appliquées au coupables de contrebande dans les limites minima et maxima établies par le C.P. ¹.

Outre les cas clairement indiqués par la loi douanière, l'aggravante de faux subsiste, tant au cas auquel on use de documents douaniers faux sur lesquels (en éludant la vigilance des bureaux et avec la complicité de ceux qui en avaient la garde) il fut possible d'apposer les sceaux authentiques, qu'au cas de documents confectionnés par les bureaux et altérés ensuite en une de leur partie, de façon à rendre possible la contrebande d'une marchandise de qualité différente ou de quantité plus grande que celle indiquée dans les documents officiels.

La peine corporelle prévue par l'art. 100 de la loi douanière italienne est ajoutée à l'amende prévue par l'art. 97 de la même loi et, s'il y a plusieurs responsables du délit, les condamnés sont solidairement obligés au paiement de la peine pécuniaire (art. 55 C.P. Français, art. 1003 C.C. Roumain, art. 196 loi douanière roumaine).

La loi douanière roumaine prévoit dans l'art. 195, qu'au cas de condamnation de plusieurs personnes pour le même fait de contrebande, l'obligation de payer l'a-

1. Art. 120, C.P. roumain.

mende étant solidaire, son acquittement par un des condamnés profitera à tous les autres. Le défaut de paiement entraîne la transformation de l'amende en emprisonnement et l'amende sera calculée à cet effet, dans tout son montant pour chacun des condamnés.

SECTION III

COMPLICES ET COAUTEURS.

La question de la complicité a donné lieu à beaucoup de controverses, spécialement sur le point de savoir si la complicité peut s'appliquer aux infractions douanières. L'affirmative est acquise aujourd'hui¹.

Une différence notable sépare le C.P. français et la Législation pénale roumaine. L'art. 59 C.P. français punit le complice, de la même peine que l'auteur lui-même, tandis que l'art. 48 C.P. roumain dispose que le complice sera puni d'une peine inférieure d'un degré à celle applicable à l'auteur principal.

On comprendra l'intérêt du problème de la peine à appliquer au complice en matière douanière, dans laquelle les commentateurs veulent supprimer la distinction de l'art. 48 C.P. et appliquer au complice la même peine qu'à l'auteur.

Pour aboutir à ce résultat, on fait état de certaines dispositions particulières de la loi des douanes.

L'art. 196 loi douanière roumaine dispose que l'arma-

1. Allix, t. II, p. 312.

teur, le capitaine, le personnel du navire et des chemins de fer, l'expéditeur et quiconque exécute le transport et facilite la contrebande sont obligés solidairement au paiement de l'amende prévue par l'art. 193 loi douanière roumaine combiné avec l'art. 57 de la même loi, en dehors des peines de l'art. 196, s'ils ont donné un concours effectif à la contrebande.

Sur ce texte on raisonne ainsi : les personnes visées sont responsables solidairement pour les amendes, en dehors de toute complicité réelle ; que si elles ont donné concours effectif à la contrebande et qu'elles ont été donc complices, elles se verront appliquer les peines corporelles de l'art. 196 loi douanière roumaine, c'est-à-dire les mêmes peines que celles édictées pour l'auteur principal. Partant, en matière douanière et par dérogation à l'art. 48 C.P. roumain « la complicité est punie comme l'infraction elle-même ¹. Nous avouons que ce raisonnement ne nous a pas convaincu. Le texte sur lequel on se fonde, envisage une catégorie spéciale de personnes : les responsables civilement. Malgré les mots « et quiconque facilite la contrebande, » par lesquels l'art. 196 clôt l'énumération, il est clair qu'il ne s'agit pas d'autres personnes que des responsables civilement, car sans cela, on ne comprendrait pas la condamnation solidaire au paiement de l'amende. Il est exagéré de vouloir renverser une règle générale du Droit pénal par l'interprétation d'un article visant une catégorie de personnes, seulement. Mais l'inter-

1. Mierlesco, p. 76.

prétation même de cet alinéa est forcée. Le texte dit que lorsque les personnes énumérées ont donné un concours effectif à la contrebande, ils subiront les mêmes peines que l'auteur principal. Or, peut-on dire que cette idée de concours effectif est équivalente à la complicité? La complicité est autrement large et peut se définir : l'aide prêtée sciemment à la perpétration d'une infraction¹. Les termes mêmes de la loi nous font voir, qu'il s'agit d'un élément en plus : le concours effectif. La notion de concours était déjà suffisante — on y a ajouté le terme effectif. Le texte dont on veut tirer, par une interprétation forcée, la règle de l'inapplication de l'art. 48 C.P. se réfère donc à une catégorie spéciale de personnes et à une notion autre que la complicité. Du moment qu'il y a doute et contradiction entre l'art. 48 C.P., et l'art. 196 de la loi Douanière, il faut adopter l'interprétation la plus favorable à l'infracteur.

L'hypothèse de l'art. 196 vise plutôt les coauteurs et en ceci, l'identité des peines s'explique pleinement. Le coauteur est un participant principal, qu'il faut distinguer soigneusement du complice. La distinction entre auteur et coauteur est d'ordre théorique, car chacun des auteurs est en même temps coauteur par rapport aux autres participants principaux à l'infraction : le coauteur encourt, donc, la même peine que l'auteur.

En matière de complicité, la loi douanière édicte une mesure spéciale, ayant trait à certaines personnes dont

1. I. Tanoviceano, II, p. 481.

la qualité les rend passibles de peine plus graves. L'art. 43 de la loi douanière roumaine dispose que les agents des douanes, les commissionnaires, les expéditeurs, etc. qui ont été complices aux infractions douanières seront punis de peines beaucoup plus graves que les infracteurs et pouvant aller jusqu'aux travaux forcés à temps.

Laissant de côté ces textes d'exception (art. 196 et 43 loi douanière), nous considérons que l'art. 48 du C.P., roumain est applicable en matière douanière aussi, et que les complices devront être punis d'une peine inférieure à celle applicable aux auteurs de l'infraction.

SECTION IV

CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES.

L'art. 260 *bis* de la loi douanière roumaine dispose que l'art. 60 du C.P., ne s'applique pas en matière de peines pour contrebandes douanières.

L'art. 60 du C.P. traitant des circonstances atténuantes, il résulte que ces circonstances ne sont applicables ni en matière d'amende, ni en matière d'emprisonnement prononcés contre l'individu coupable de contrebande.

On a soutenu que l'art. 260*bis* n'interdit l'application des circonstances atténuantes que dans l'action fiscale et non pas dans l'action publique¹. Il en serait ainsi, parce qu'il est de principe que l'action publique pour les

1. Mierlesco, pp. 89, 90.

délits douaniers doit se conduire d'après les normes de la procédure pénale ordinaire et on argue encore d'une confusion qu'aurait commise l'auteur de cet article 260*bis*¹. Seulement, la loi a dérogé dans un autre cas à la règle que l'action publique obéit au droit commun : ce fut le cas de la prescription qui est raccourcie par l'art. 199 loi douanière, ce qui prouve que cette règle n'est pas intangible.

D'un autre côté on ne peut pas faire état de l'arrière pensée de l'auteur de l'amendement, du moment que tout ce qu'on peut avancer là-dessus a un caractère divinatoire. Nous sommes en présence d'un texte, dont les termes généraux et absolus ne nous permettent pas de faire une discrimination entre l'action fiscale et l'action pénale — *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

Nous ne cachons pas que l'art. 260 *bis*, en enlevant à l'inculpé le bénéfice des circonstances atténuantes, est bien sévère. L'interprétation que nous combattons pour rait donc valoir comme *desideratum de lege ferenda*.

1. L'art. 260 *bis* a été introduit par voie d'amendement en 1916.

CHAPITRE XVI

CONTENU JURIDIQUE DE LA CONTREBANDE.

La contrebande c'est un délit dolosif et donc le délit de contrebande ne peut exister si les deux éléments du dol ne concourent pas : la résolution de l'agent de nuire aux intérêts du fisc (élément subjectif) et une action ou une omission — l'une et l'autre même simplement tentée — dans laquelle la résolution se concrétise (élément objectif). En conséquence la seule résolution de nuire au droit subjectif de l'État à la perception de l'impôt ne constitue pas le délit de contrebande, si elle n'est pas suivie d'un fait positif ou négatif capable de nuire aux intérêts du fisc. Inversement le simple fait positif ou négatif qui a causé ou qui pouvait causer un dommage au fisc, ne constitue pas le délit de contrebande, si la résolution criminelle de l'agent fait défaut. Ainsi l'intention prouvée d'accomplir une œuvre licite et conforme à la loi exclut la responsabilité pénale, de même que cette

responsabilité manque si l'agent se désiste de sa résolution, avant qu'il ait commencé l'exécution du délit ou si l'objet de l'importation ou de l'exportation clandestine serait une marchandise non soumise au droit.

Quant la loi douanière¹ dit qu'on considère en contre bande les marchandises étrangères soustraites au paiement des droits de douanes ou dont on tente la soustraction à ce paiement, elle n'a pas voulu établir plus qu'une simple présomption *juris tantum*, qui peut être renversée par la preuve de l'absence d'un des éléments du dol.

Indépendamment du contenu du C.P. (suivant lequel un individu ne peut être puni pour un délit, s'il n'a pas voulu le fait qui le constitue), les investigations destinées à établir la coexistence des deux éléments ne sont pas exclues par la loi douanière.

Lorsque la loi a voulu exclure cette investigation, elle l'a dit expressément²; la loi énumère les cas dans lesquels la soustraction au paiement des droits de douane est à considérer accomplie ou tentée.

Dans ces cas, les faits positifs et négatifs sont de nature à établir — suivant la loi — une présomption absolue sur l'intention criminelle de l'agent.

La soustraction au paiement des droits de douane est considérée accomplie ou tentée pour les marchandises :

a) déchargées la nuit dans les ports et sur les plages ;
introduites par voie de terre la nuit ou par des voies inter-

1. Art. 192 de la loi douanière roumaine.

1. Art. 192 et 193, loi douanière roumaine.

dites déviées du chemin ou déchargées avant d'arriver à la première douane ;

b) trouvées sur des navires qui longent le littoral marin jettent l'ancre ou abordent là où il n'y a pas de douane et celles trouvées sur des navires dont on tente le déchargement et le transbordement en lieux interdits ;

c) découvertes sur des personnes, dans les bagages, dans les canaux, dans les voitures, cachées dans les colis ou dans les meubles meublants ou de toute autre manière de façon à faire présumer l'intention de les soustraire à la visite douanière ;

d) enlevées de la douane avant que le permis ait été délivré ;

e) la loi considère encore introduites en contrebande les marchandises trouvées dans les entrepôts, et pour lesquelles il n'y a pas de déclaration régulière.

Finalement, sont considérées en contrebande à l'exportation, les marchandises nationales sujettes aux droits de sorties, dont on fait ou on tente l'exportation sans présentation à la douane.

§ 1

*Contrebande tentée*¹

La loi douanière roumaine ne fait pas de différence entre la contrebande tentée, manquée ou consommée ; suivant elle, les trois formes du délit constituent pour le fisc un égal danger, exigeant une égale défense. Ainsi,

1. Art. 192, loi douanière roumaine.

tandis que le C.P. concède des atténuations de peine, suivant que le délit est tenté ou manqué, la loi douanière, dérogeant au principe général, traite les trois formes de contrebande avec une égale sévérité.

Toutefois, cette distinction est utile à faire, pour les conséquences pratiques qui peuvent en dériver. Appliquant les principes généraux arrêtés par le C.P., on aura contrebande tentée lorsque, malgré sa résolution de se soustraire au paiement des droits de douane, l'infracteur par des circonstances indépendantes de sa volonté n'accomplit pas tout ce qui est nécessaire à la consommation de l'infraction. Si le désistement des actes ultérieurs d'exécution de la contrebande arrive par la volonté spontanée de l'agent celui-ci sera soumis seulement à la peine établie pour l'acte positif ou négatif accompli, si celui-ci constitue par lui-même un délit. Si le désistement est dû à l'intervention d'un fait accidentel ou d'un fonctionnaire administratif ou à l'action d'autres personnes qui empêchent l'agent d'accomplir l'exécution du délit, dans ce cas on a la véritable tentative de contrebande.

§ 2

Contrebande manquée.

La contrebande manquée se distingue de celle simplement tentée, par le fait que l'agent a accompli tout ce que (actions ou omissions) était nécessaire à la consommation de la contrebande, mais le délit n'a pas été consommé par des circonstances indépendantes de sa

volonté. Il y a donc contrebande manquée, lorsque la marchandise qu'on veut importer ou exporter en fraude est surprise ou arrêtée au moment où elle allait franchir la ligne douanière, ou lorsque l'action delictueuse est arrêtée d'une autre façon au moment décisif pour le passage de la marchandise dans la libre circulation.

§ 3

Contrebande consommée.

La contrebande est consommée lorsque l'agent, éludant la vigilance, a réussi à porter sur le territoire douanier de l'État ou à mettre en circulation des marchandises de provenance étrangère sujettes aux droits d'importation, ou bien lorsqu'il a réussi à transporter, au-delà des frontières, des marchandises de provenance nationale sujettes aux droits d'exportation.

Dans les cas de contrebande tentée ou manquée l'agent n'a pas réussi à se soustraire au paiement des droits tandis que dans le cas de contrebande consommée s'étant soustrait au paiement de ces droits il a effectivement lésé les intérêts du Trésor.

§ 4

Les actes préparatoires.

Il faut distinguer entre les actes de préparation du délit et les actes d'exécution. Par exemple, le capitaine d'un navire qui, ayant chargé dans un port étranger un transport de riz avec l'intention de le décharger en contre

bande dans le port d'arrivée, omet d'inscrire sur le manifeste le chargement du dit transport, ne commence pas par cette omission l'exécution du délit. Par cette action, il accomplit seulement un acte de préparation et, tant qu'il garde la marchandise à bord, il désobéit tout simplement à l'obligation établie par l'art. 67 alinéa 2 loi douanière roumaine.

Néanmoins si le défaut d'inscription était relevé ou si le capitaine, après avoir consigné le manifeste à la douane du port d'arrivée, se désistait spontanément de la résolution de faire la contrebande, il ne serait pas responsable de contrebande tentée, mais on pourrait lui imputer seulement la contravention prévue par l'article mentionné. Si en échange, le capitaine, avant d'entrer dans le port ou s'y trouvant déjà, transbordait le transport de riz sur une barque de débarquement il commencerait par cet acte l'exécution du délit et deviendrait à partir de ce moment responsable de contrebande tentée, si la barque qui transporte le riz était découverte par les agents de l'Administration.

§ 5

Importations sans déclaration.

L'infraction qui consiste : « à importer des marchandises sans faire une déclaration prête » à confusion à première vue. Le fait de ne pas faire une déclaration douanière n'est pas puni en lui-même ; le fait punissable c'est celui de faire passer et de mettre en consommation les

marchandises importées ou exportées, sans avoir payé au préalable les droits de douane. La présentation des marchandises au bureau de douane n'entraîne, si la déclaration n'est pas faite, l'application d'aucune pénalité tant qu'on ne tente pas de commettre une fraude.

L'importation sans déclaration comporte une division. L'importation sans déclaration par le bureau de douane même et celle commise par des lieux autres que les bureaux de douanes.

L'art. 193 de la loi roumaine énumère les cas lorsque les marchandises sont importées ou exportées (soit par des bureaux de Douane, soit par des lieux interdits) sans qu'une déclaration ait été présentée, considère ce cas comme une contrebande simple et applique les peines suivantes :

Nature de la contrebande.	Les multiples droits auxquels seraient soumises les marchandises à l'importation, la taxe sur le chiffre d'affaires, la taxe communale, etc...	Observations.
1. La contrebande de marchandises tarifées par les lieux permis pour les opérations douanières, le jour dans les heures de service.	Minimum de l'amende pour chaque fait. Lei 4 (fois) 10	
2. <i>Idem</i> le jour, quand il n'y a pas de service, fêtes y compris.	5 (fois) 15	Les marchandises tarifées sont retenues par la douane pour la sûreté des marchandises.
3. <i>Idem</i> la nuit, du coucher au lever du soleil.	6 (fois) 20	

4. La contrebande de marchandises tarifées par la frontière, dans des lieux cachés ou interdits au passage, le jour, du lever au coucher du soleil.

8 (fois) 25

5. *Idem*, la nuit, du coucher au lever du soleil.

10 (fois) 50

6. Contrebande de tabacs en feuilles ou fabriqués faite en tout lieu.

La peine prévue par les lois de la Caisse Autonome des Monopoles du 2 juil. 1930, 2 avril 1931.

7. Les autres articles monopolisés.

Les marchandises prohibées sont confisquées même si les auteurs de la contrebande sont inconnus.

8. Contrebande d'autres marchandises prohibées.

La confiscation de la marchandise prohibée et une amende de 500-5000 lei.

Lorsque les marchandises prohibées n'existeront plus en total ou en partie la confiscation sera remplacée par des dommages-intérêts en monnaie égaux à la valeur de la marchandise établie par le procès-verbal de constatation de la contrebande.

9. Saccharine et tous produits synthétiques ayant des propriétés adoucissantes.

Les peines prévues par la loi spéciale.

Au cas de défaut de paiement, les amendes pour contrebande se transforment en emprisonnement à raison de 50 lei par jour et sans que le délai de cet emprisonnement puisse dépasser un an¹. Le parquet est compétent pour

1. Loi du 25 mars 1923, art. 4.

transformer l'amende en emprisonnement, lorsque l'amende a été prononcée par une décision définitive émanant du Tribunal ou de la Cour d'Appel ; lorsque la décision définitive qui a prononcé l'amende émane des autorités douanières, la transformation de l'amende en emprisonnement sera faite par le juge de paix ¹.

Lorsqu'une contrebande a été commise par plusieurs personnes l'emprisonnement sera calculé pour chacun des infracteurs à raison du montant total de l'amende.

En dehors des amendes et des sanctions prévues par l'art. 193 loi douanière roumaine, le Législateur douanier édicte encore les peines suivantes, qui ne se cumulent pas avec les peines mentionnées par ce dernier articles ; ces peines sont édictées pour les contrebandes tentées ou commises par des lieux interdits, à commencer par la confiscation des moyens de transport.

Les peines d'emprisonnement dans les cas mentionnés seront prononcées par le Tribunal, d'après les distinctions suivantes :

1^o De 5 jours jusqu'à 3 mois pour les marchandises tarifées et d'un an jusqu'à 3 ans pour les marchandises prohibées, si l'infraction a été commise par moins de 3 personnes.

2^o De 3 mois jusqu'à 2 ans pour les marchandises tarifées, et de 2 ans jusqu'à 5 ans pour les marchandises prohibées, si le fait sera commis par 3 ou plusieurs individus en groupe ou si un ou plusieurs des infracteurs aura été

1. Loi du 25 mars 1923, art. 4.

porteur d'armes apparentes ou cachées et qu'il n'aura pas employées — sans préjudice des peines plus graves prévues par le Code pénal pour les crimes et délits ordinaires.

A ces peines d'emprisonnement et à celles édictées par l'art. 193, s'ajoute l'interdiction d'occuper des fonctions publiques et celle d'exercer la profession d'agent de change ou d'expéditeur douanier.

L'armateur, le capitaine, le personnel des bateaux et des chemins de fer, l'expéditeur et quiconque exécute ou facilite une contrebande est solidairement obligé au paiement de l'amende prévue par l'art. 193 en dehors des peines pénales prévues par l'art. 196 pour les cas où il aurait donné concours effectif à la contrebande.

La peine d'emprisonnement pour le fait de contrebande sera toujours distincte de celle pour défaut de paiement des amendes. Le dernier alinéa de l'art. 196 loi douanière roumaine qui établit que les peines ne se cumulent pas, est en complète contradiction avec l'art. 193 de la même loi.

§ 6

La contrebande de valeurs.

Le délit de contrebande peut avoir comme objet non seulement des marchandises, mais encore des valeurs : monnaies, billets de banque, etc. — Remarquons que la contrebande de valeurs peut avoir lieu seulement du point de vue de la prohibition d'importer ou d'exporter,

car généralement, les valeurs ne sont pas sujettes à des droits de douane.

La Jurisprudence roumaine est divisée sur la question de la possibilité de punir la contrebande de valeurs et l'origine de la discussion c'est l'art. 196 de la loi douanière, qui est assez mal rédigé. — Cet article décide dans son premier alinéa, que la contrebande de marchandises et valeurs sera punie d'amende et de confiscation ; il est certain donc, que l'action fiscale peut être mise en mouvement au cas de contrebande de valeurs.

Où le doute commence, c'est relativement à l'action publique.

La peine d'emprisonnement fait l'objet du second alinéa de l'art. 196 loi douanière roumaine qui porte :

« Dans ces cas les fraudeurs seront envoyés devant les Tribunaux, pour être condamnés aussi à la peine d'emprisonnement d'après les distinctions suivantes: » — suit le tableau détaillé des peines à appliquer dans chaque cas.

Il résulte de cet article que le Législateur roumain a eu l'intention de punir d'emprisonnement la contrebande de valeurs ; cette conclusion s'impose à cause des mots par lesquels l'alinéa débute « dans ces cas » ; ces cas étaient ceux prévus par l'alinéa premier de l'art. 196 où la contrebande de valeurs figure.

Mais en échange comme la loi a oublié de mentionner dans l'énumération des peines à appliquer, le cas de la contrebande de valeurs, on devra conclure que l'action

publique n'est pas applicable à ce genre de contrebande. Il en est ainsi en vertu de la règle *nulla poena sine lege* et parce que en fait, on ne sait pas à quelle peine devrait être soumis le contrebandier de valeurs, du moment que la loi ne le vise pas et ne lui applique pas une peine déterminée.

On a tenté de frapper la contrebande de valeurs d'emprisonnement, pour la considération que si la loi parle de marchandises, cette expression englobe les valeurs, « la monnaie ayant tous les caractères de la marchandise ¹ ».

Cette assimilation est à repousser, parce qu'elle supprimerait la distinction entre valeurs et marchandises ; or, la loi elle-même dans l'art. 196 al. 1 a entendu distinguer ces deux notions.

En conclusion, la contrebande de valeurs ne sera punie que de l'amende et de la confiscation, l'action publique ne pouvant être mise en mouvement pour cette infraction. Malgré l'intention du Législateur, qui est clairement dans le sens contraire, la mauvaise rédaction du texte nous oblige à cette interprétation, surtout qu'il s'agit d'une matière pénale (*poenalia restringenda* ²).

1. Cour d'Appel Oradea-Mare, déc. 2125-925.C.Jud.925, p. 668.

2. Dans ce sens et pour les mêmes motifs Mieriesco, pp. 151-156. *Idem*, Cass. Roum. II, n° 679. Juris. générale 1923, p. 1675, *contra*, Cour d'Appel Timisoara, 4251-926 et Bucarest Juris. Gén., p. 20, 1928.

CHAPITRE XVII

LA CONTRAVENTION DOUANIÈRE.

SECTION I

LA NOTION JURIDIQUE DE CONTRAVENTION DOUANIÈRE.

De ce que nous avons dit dans le chapitre précédent, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

1^o Le délit de contrebande c'est l'extériorisation d'une résolution délictueuse destinée à léser un droit subjectif de l'État, le droit à percevoir l'impôt ;

2^o Comme tout autre délit, celui de contrebande ou bien représente un danger de dommage (contrebande tentée) ou bien produit un dommage réel (contrebande consommée) pour le fisc ;

3^o La contrebande — tant tentée que consommée — est un fait interdit sous la menace de peine, c'est-à-dire un fait illicite pénal.

Mais la loi douanière contient d'autres commande-

ments et prohibe sous la menace de peine d'autres actes — positifs ou négatifs — qui, quoique n'emportant pas une lésion directe immédiate des intérêts du fisc, peuvent néanmoins ou nuire indirectement à ces intérêts ou simplement poser des obstacles au développement normal de l'activité de l'Administration douanière.

La loi douanière, comme nous l'avons vu, contient des normes multiples destinées à limiter, dans l'intérêt des buts financiers que l'État poursuit par les droits de douane, la liberté de ceux qui ont besoin ou seulement l'occasion d'entrer en rapport direct ou médiat avec l'Administration publique.

Ces restrictions donnent lieu à autant d'obligations *ex lege penale* : ce sont des commandements de faire ou de ne pas faire, dont la transgression constitue des délits ; ce sont des normes de conduite, auxquelles on ne peut pas manquer impunément.

La loi veut que quiconque a avec l'Administration douanière des rapports, volontaires ou non-volontaires, permanents ou accidentels, opère conformément aux intérêts de l'Administration publique, c'est-à-dire qu'il coopère avec celle-ci à la poursuite de ses buts fiscaux : qui ne coopère pas ou qui y contrevient commet une contravention douanière.

Une étude complète sur la nature juridique des contraventions prévues par la loi douanière exigerait un développement adéquat de la notion juridique de contravention en général ; et ceci serait encore plus nécessaire du

fait qu'un accord ne s'est pas fait dans la doctrine là-dessus.

Les contraventions douanières sont des actions ou omissions accomplies en opposition à un commandement de faire ou de ne pas faire contenu dans la loi douanière ou dans le règlement ; et puisque le commandement tend à défendre directement un intérêt de l'administration publique, il en résulte que les contraventions douanières sont des actions ou des omissions contraires à l'intérêt de l'Administration douanière. Quels sont ces intérêts que la loi protège sous menace de peine?

L'intérêt principal c'est celui de prévenir les fraudes d'où un groupe de precepts législatifs destinés à empêcher qu'on opère de façon à rendre possible l'accomplissement de la fraude.

Un intérêt secondaire, mais non moins important, c'est celui de prévenir l'évasion totale ou partielle de l'impôt, d'où un autre groupe de dispositions destinées à empêcher qu'on opère contrairement à la manière que la loi considère nécessaire à établir dans ce but.

Il y a enfin un troisième intérêt, que le mouvement des marchandises à la frontière, dans les ports, dans les stations de chemins de fer et dans les lieux de dépôt (dépôt au sens large) s'accomplissent de la manière et dans l'ordre qui facilite à l'Administration les opérations de contrôle sur le mouvement des marchandises : à atteindre ce but tendent une quantité de dispositions qui, considérées isolément, paraissent d'une petite importance,

mais qui dans leur ensemble ou bien garantissent des intérêts Administratifs particuliers (différents de ceux déjà indiqués) ou bien concourent avec les deux autres groupes de dispositions à éloigner le péril de la fraude et des évasions.

En résumant, on a le délit de contravention douanière toutes les fois qu'il y a transgression d'un commandement de la loi. Que cette transgression ait résulté d'une résolution dolosive, c'est-à-dire, de celle de nuire aux droits subjectifs de l'État à l'impôt, ou qu'elle soit l'effet d'une omission coupable ou d'une erreur — cette considération n'a pas d'influence sur la notion juridique de la contravention.

Le fait que de l'omission ou de l'action il ne peut résulter de dommages pour l'État, n'a pas d'influence non plus.

La transgression aux commandements de la loi, même si elle ne trouble pas les intérêts du fics, nuit toujours à l'intérêt de l'administration à l'avantage de laquelle la disposition a été établie, la transgression est en tout cas une condition suffisante pour déterminer l'existence de la contravention et en établir la perfection juridique.

En effet, le Législateur n'a pas eu en vue seulement les faits qui par leur accomplissement nuisent aux droits subjectifs de l'État à l'impôt, mais a considéré aussi d'autres faits dont l'effectuation contiennent la possibilité de nuire à ce droit. En ceci réside précisément la différence spécifique entre la contrebande et la contravention douanière.

Les contraventions comme la contrebande sont des actions ou des omissions illicites : mais tandis que la contrebande est toujours un acte dolosif, les contraventions, quoique pouvant être parfois l'accomplissement d'une résolution destinée à nuire à un bien juridique du fisc, peuvent néanmoins manquer de cette résolution et prendre l'aspect d'actions ou d'omissions simplement coupables.

La contrebande comporte la lésion d'un intérêt direct et immédiat de l'État à savoir de l'intérêt que l'État a de se procurer les moyens économiques dont il a besoin pour atteindre ses fins juridiques et sociales. Cet intérêt appartient à toute la collectivité juridiquement organisée par l'État.

La lésion de cet intérêt produit ou bien un dommage, le dommage du fisc (contrebande consommée) où bien la menace de ce dommage (contrebande tentée). Les contraventions, en échange, puisqu'elles consistent en actions ou en omissions qui s'opposent à l'activité administrative de l'État, nuisent directement aux intérêts de l'État comme Administration publique et non pas à l'intérêt de l'État comme fisc, c'est-à-dire, elles nuisent à un intérêt secondaire par rapport à l'intérêt qui est gêné à cause du délit de contrebande.

Et puisque les contraventions consistent en des faits faisant obstacle à l'activité de l'Administration publique et que d'un autre côté il n'est pas possible de distinguer entre contravention tentée et contravention consommée,

il serait superflu de rechercher, si le fait de transgresser la règle Législative a lésé ou pouvait léser l'intérêt de l'État pris sous son aspect fiscal.

Ceci ne signifie pas que dans la contravention le dommage causé par la transgression de la loi se limite au dommage causé à l'Administration, comme si l'intérêt de celle-ci serait un intérêt indépendant.

Il y a un intérêt de l'Administration publique à garantir, de même qu'il y a un intérêt du fisc à protéger, et les contraventions sont des faits illicites, parce qu'elles contiennent la possibilité de blesser l'intérêt du fisc.

Les contraventions sont des actions ou des omissions punissables, parce que, nuisant aux intérêts de l'Administration publique comme telle, elles peuvent nuire aussi aux intérêts financiers que l'Administration publique a la mission de défendre.

S'il n'en était pas ainsi, il manquerait la possibilité des contraventions dolosives, de ces contraventions qui, comme nous le verrons, sont accomplies avec l'intention de nuire non seulement aux intérêts de l'Administration, mais encore et principalement aux intérêts financiers de l'État. Pourtant, les contraventions dolosives se distinguent du délit de contrebande en tant que l'élément du dol, essentiel dans la contrebande (de telle façon que dans beaucoup de cas il constitue une présomption *juris et de jure*) même s'il est constaté dans les contraventions, ne modifie pas la notion du délit ; l'élément du dol ne peut influencer que sur la peine à appliquer. Ceci à condi-

tion qu'il n'y ait pas des circonstances de fait telles qu'elles démontrent la volonté de l'agent de se soustraire, par la fraude, la tromperie ou la malice au paiement total ou partiel de l'impôt dû, car dans ce cas on aurait le délit de contrebande et non pas la contravention.

Pour conclure, dans la contrebande le dol est une condition essentielle à l'existence du délit, tandis que dans la contravention en général sera superflue toute recherche autre que celle d'établir le fait de la transgression de la loi.

Pour ces raisons, les juristes italiens ont été déterminés à considérer que la contravention est un délit formel¹.

SECTION II

LA THÉORIE DES DÉCLARATIONS FAUSSES.

(DÉLIT DE RÉTICENCE).

Toute opération douanière doit être précédée d'une déclaration que devra faire le propriétaire des marchandises ou son représentant.

La déclaration sert à déterminer la nature du rapport juridique que le propriétaire entend instituer avec l'Administration douanière et sert encore à établir l'importance des obligations qui devront dériver pour le particulier, de ce rapport.

La déclarations spécialement pour l'indication des qualités, quantité, valeur et origine de la marchandise, doit être non seulement sincère mais encore exacte.

1. Impalommeni, *Inst. de Droit pénal*, p. 87, Turin, 1908.

La déclaration est inexacte lorsqu'elle est entachée d'erreur commise par le déclarant, cette erreur pouvant être déterminée par l'ignorance ou par la négligence. Dans les deux cas, la déclaration fausse revêt la qualité de fait coupable que la loi prévoit et punit, non seulement parce qu'il met obstacle et rend plus difficile la constatation de l'impôt, mais encore et principalement parce que du fait de la déclaration fausse peut dériver, si l'erreur n'est pas découverte à temps, la lésion d'un intérêt matériel, soit du déclarant, soit du fisc.

La déclaration mensongère, quoiqu'elle comporte une véritable tentative de fraude au détriment du fisc, est considérée par la loi douanière roumaine comme une contravention. L'art. 89 de cette loi dit qu'il y a contravention lorsqu'il existe une différence entre les indications de la déclaration et le résultat de la visite.

C'est là un trait caractéristique de la législation douanière roumaine. Toute différence entre les éléments de la déclaration et le résultat de la visite est considérée par la loi roumaine comme ne constituant qu'une contravention et non pas une contrebande. Par une fausse déclaration, son auteur commet le délit de réticence et le législateur a considéré que le danger est moindre, lorsque l'importateur apporte ses marchandises dans l'enceinte de la Douane, les soumet à la visite, mais fait néanmoins une déclaration inexacte. On a remarqué¹, que ce n'est pas la première fois que la loi

1. Trajan Alexandresco, *op. cit.*, p. 13.

conditionne le quantum de la peine, de l'intensité que le préjudice peut causer et nombreux sont les textes qui en font autant dans le Code pénal.

Ces réticences sont punies par l'art. 89 de la loi douanière roumaine, d'après les distinctions contenues dans le tableau suivant, qui fait partie intégrante de cet article.

Différences sur les déclarations.	Les multiples droits : droits de douane, taxes de ports, du fonds communal, etc...	Observations
	Pour les marchandises soumises aux droits jusqu'à 50 lei les 100 kilos.	Pour les marchandises soumises aux droits au-dessus de 50 lei par 100 kilos.
1 ^o Marchandises constatées en plus au poids et au nombre jusqu'à 15 % inclusivement.	1 (fois)	2 (fois)
2 ^o <i>Idem</i> au-dessus de 15 %.	2 (fois)	3 (fois)
3 ^o Marchandises déclarées faussement pour bénéficier d'un tarif différentiel ou déclaration inexacte sur la nature, l'espèce et la qualité.	3 (fois)	4 (fois)
4 ^o Marchandises non-déclarées.	4 (fois)	5 (fois)
5 ^o Marchandises prohibées déclarées sous un autre nom ou non-déclarées : a), b). Tabacs en feuilles ou fabri-		On considère comme différence en plus la différence résultée sur le même genre de marchandise désignée par un seul chiffre et non pas sur le total, même du même genre contenu dans une déclaration et désigné par plusieurs chiffres Autant de fois la différence de taxe entre la marchandise fausement déclarée et celle trouvée lors de la vérification.

qués, ainsi que
tous autres arti-
cles monopolisés.

Les peines édictées par la loi du 2 juillet 1930, modifiée par la loi du 2 avril 1931 sur les Caisses autonomes des Monopoles d'État.

c) Autres mar-
chandises prohi-
bées.

Confiscation des marchandises prohibées et une amende de 500 lei.

d) Saccharine et
tous produits syn-
thétiques aux pro-
priétés adoucissantes.

Les peines prévues par la loi spéciale.

L'art. 89 loi douanière roumaine, après avoir énuméré les peines, ajoute que lorsque dans le délai de deux ans, on découvrirait au détriment du fisc des fraudes commises par fausse déclaration et taxation de mauvaise foi, le fait sera qualifié de contrebande et non pas de contravention et on y appliquera les dispositions de l'art. 193 de la loi douanière roumaine. Le législateur ne donne aucun critérium pour déterminer la responsabilité de l'agent, quant à la taxation de mauvaise foi. Nous estimons que cette preuve est bien difficile, car les éléments intrinsèques de l'opération douanière ne fournissent pas la possibilité d'établir cette mauvaise foi, soit qu'il s'agisse du défaut de vérification ou d'une vérification superficielle. La question qui se pose est la suivante : Peut-on considérer, *de jure*, le défaut de vérification comme un concert frauduleux de l'agent ? Nous pensons que la réponse doit être négative, parce que lorsqu'il y a une grande quantité de marchandises accumulées en douane les agents font

la taxation en prenant en considération les éléments de la déclaration et les pièces qui l'accompagnent, sans faire aussi la vérification par épreuve sur un tiers de la marchandise présentée. D'ailleurs, cette opération est courante en France, sans que le législateur ou les interprètes en déduisent la mauvaise foi du taxateur.

En second lieu, même si les vérifications étaient faites en conformité avec la loi roumaine, par épreuve sur un tiers de la marchandise, il se peut fort bien que, par pur hasard, les colis vérifiés ne soient pas ceux contenant des marchandises faussement déclarées. Et si nous ne considérons pas la complicité de l'agent commercial résultant *de jure* du défaut de vérification, il ne nous reste qu'à décider que ce défaut est un simple manquement à une obligation de service, et, comme tel, l'agent ne pourra être frappé que des peines disciplinaires et sans qu'on puisse l'encadrer dans les prévisions de l'art. 43 de la loi douanière roumaine.

Du point de vue de l'application de l'art. 89 loi douanière roumaine, il ne faut pas penser que ce texte a considéré comme contraventions seulement les déclarations viciées par erreur et qu'il tient pour contrebande la déclaration intentionnellement fausse. Le législateur, pour établir le contenu matériel de la contravention, n'a pris en considération que l'effet de la déclaration (c'est-à-dire la différence établie par l'Administration entre la marchandise vérifiée et celle déclarée). éliminant toute recherche sur les motifs qui ont déterminé la différence.

Cela, pourtant, ne veut pas dire que la loi a entendu traiter sur le même pied la déclaration fausse par erreur et celle mensongère. L'élasticité de l'amende, qui soumet l'application d'une peine pécuniaire plus petite les contraventions commises évidemment de bonne foi et à l'application d'une peine plus grande celles commises dans un but dolosif évident ; la diversité des amendes établies en rapport avec l'espèce des marchandises, (l'amende est plus forte là où est la possibilité d'erreur est plus petite et la possibilité de mensonge plus grande - voir le tableau de l'art. 89) ; la faculté concédée à l'Administration de transiger sur le *quatum* de l'amende (elle le fera lorsque la bonne foi est probable) — toutes ces dispositions démontrent que la loi non seulement n'exclut mais prévoit la possibilité des déclarations faites avec l'intention d'induire l'Administration en erreur et, dans ces cas, ces dispositions sont plus sévères que pour les déclarations erronées de bonne foi.

Il y aura donc délit de réticence et, partant (vue la disposition de l'art. 89 loi douanière roumaine) contravention et non pas contrebande, toutes les fois qu'une déclaration a été faite, mais qu'elle serait inexacte ou fausse sur quelque élément que porte la discordance, entre la déclaration et le résultat de la visite (poids, nature, qualité, quantité, origine, provenance).

Fausse déclaration d'espèce et de qualité. — L'espèce d'une marchandise c'est la dénomination attribuée

par le tarif à cette marchandise et qui la distingue d'autres marchandises de la même nature.

La qualité correspond aux diverses subdivisions établies par le tarif, en vue de la taxation d'une marchandise, d'une espèce déterminée.

La distinction entre la fausse déclaration d'espèce et la fausse déclaration de qualité n'a d'ailleurs aucune importance au point de vue pratique. Dans la législation douanière roumaine, on les comprend l'une et l'autre sous l'appellation générique de fausses déclarations d'espèces ; il en est, d'ailleurs, de même dans la législation française.

Fausse déclaration de valeur. — Nous estimons qu'en législation roumaine le défaut de déclaration de la valeur ne peut entraîner aucune pénalité, car le texte de l'art. 79 de la loi douanière roumaine qui énumère les éléments que doit contenir la déclaration douanière ne fait aucune mention de la valeur.

L'art. 80 de la loi douanière roumaine autorise la douane à exiger la production des factures, lorsqu'il s'agit de la constatation de l'origine de la marchandise. L'Administration douanière a interprété le texte de l'art. 80 dans le sens qu'il compléterait l'art. 79 et elle exige la production des factures, qui évidemment contiennent aussi la valeur de la marchandise. Cette prétention de l'Administration est encadrée indirectement dans le texte de l'art. 79 article qui exige la mention de l'origine.

Si l'art. 80 de la loi douanière roumaine impose au

déclarant la production de la facture pour l'établissement de l'origine on ne peut pas en déduire que la fausse déclaration de la valeur entraîne l'application d'une peine. Au pénal, les textes sont de stricte application et, d'ailleurs, comment pourrait-on reprocher au déclarant la fausse déclaration de valeur, lorsqu'il lui est loisible de ne pas la déclarer du tout, attendu que la loi ne lui impose pas pareille déclaration ? L'absence d'un texte exigeant la déclaration de la valeur est due au fait que, lors de la confection de la loi douanière de 1905, la Roumanie avait adopté un tarif à droits spécifiques.

Ce défaut de prévoyance du Législateur roumain a entraîné beaucoup de difficultés plus tard, lorsqu'on a adopté les taxes *ad valorem* pour une partie des marchandises. Là-dessus, beaucoup de contestations ont surgi entre les déclarants et l'Administration.

Faussees déclarations d'origine et de provenance. Dans la Législation douanière roumaine, les fausses déclarations d'origine ne sont pas spécialement réprimées par un texte, mais nous croyons que l'art. 89 loi douanière roumaine y serait applicable, en considérant la fausse déclaration comme une contravention, surtout que la Régie à la possibilité d'appliquer le tarif général, lorsque les actes présentés ne sont pas suffisants pour établir l'origine ou la provenance des marchandises. La Cour de cassation Roumaine a décidé à cet égard que lorsque le certificat d'origine présenté par l'importateur est contesté, l'Administration est obligée de faire la preuve que

la marchandise en question a une origine autre que celle indiquée dans la déclaration ¹.

Jusque dans les dernières années la fausse déclaration n'était pas réprimée en France par un texte spécial. Mais l'Administration a assimilé la fausse déclaration d'origine à la fausse déclaration d'espèce en se fondant sur deux jugements du Tribunal du Havre². L'art. 31 de la loi des Finances du 30 juin 1923 est venu combler en France cette lacune de la Législation douanière ; de plus en raison des risques particuliers que font courir au Trésor les fausses déclarations en question, très difficiles à déjouer, la loi a renforcé les pénalités qui résultaient de l'assimilation aux fausses déclarations d'espèce et a transformé la contravention en délit. Actuellement outre la confiscation des marchandises, les fausses déclarations d'origine comportent une amende égale à la valeur et qui ne peut être inférieure à 500 francs et l'emprisonnement de 3 jours à un mois, cette dernière peine étant facultative pour les Tribunaux.

Toutefois, il a été décidé par l'Administration que les nouvelles dispositions ne sont susceptibles de recevoir une application effective que dans les circonstances exceptionnelles où l'on se trouve en présence de fausses déclarations caractérisées par une intention d'abus manifeste et ayant gravement compromis les intérêts du Trésor. D'autre part, pour tenir compte de la situation spéciale

1. Cass. Roum., déc. 425, 16 octobre 9 2.

2. Tribunal de Havre, 23 déc. 842 et 1^{er} mai 1884.

des intermédiaires, qui se bornent généralement à suivre les instructions de leur commettant, l'Administration a décidé que, sauf dans le cas où il est établi que le déclarant a commis l'infraction en connaissance de cause, les affaires de fausse déclaration d'espèce doivent, lorsqu'il y a lieu à poursuite, être déferées au juge de paix, la confiscation des marchandises et l'amende étant alors seules requises. La Jurisprudence française a admis, en effet, que le juge de paix est compétent pour statuer sur les infractions aux lois de douane, comportant des peines correctionnelles, lorsque l'Administration se borne à lui demander de prononcer des peines pécuniaires¹. A titre général d'ailleurs, les fausses déclarations résultant, d'erreurs involontaires, de simples négligences ou de l'ignorance doivent continuer à être réprimées dans les mêmes conditions que par le passé.

M. Lécuyer remarque encore que l'infraction prévue par l'art. 31 sus-visé est subordonnée à l'existence d'un droit de douane compromis (cette dernière expression comprenant les surtaxes d'entrepôt ou d'origine même lorsqu'elles sont seules exigibles) et qu'à la différence des fausses déclarations d'espèce et de qualité, la sanction encourue est indépendante du montant de ce droit².

Les fausses déclarations de poids ne comportant pas des explications détaillées, nous ne faisons que les mentionner.

1. Lécuyer, *Traité de contentieux*, p. 40.

1. *Circulaire de la Régie des Douanes françaises*, n° 266-2, juillet 1923.

SECTION III

CRITÉRIUM DE DIFFÉRENCIATION

ENTRE LA CONTREBANDE ET LA CONTRAVENTION

La contrebande et la contravention sont, comme nous nous l'avons vu, des infractions différentes et répondent à des préoccupations spéciales pour chacune d'elles de la loi douanière. Il s'agit de trouver le critérium qui puisse nous révéler à l'analyse de chacune de ces transgressions de la loi, si elle fait partie de l'une ou de l'autre des deux catégories juridiques.

Le traité de M. Allix¹, nous fournit un critérium à posteriori, c'est-à-dire une distinction élaborée par rapport à la façon dont la loi punit l'infraction. Il y aura contravention si la peine est pécuniaire ; il y aura contrebande si la peine est corporelle et pécuniaire en même temps.

Mais allant plus loin, au critérium abstrait et indépendant des dispositions de la loi positive, nous rencontrons tout d'abord la solution adoptée par la Jurisprudence française qui s'attache à l'élément de clandestinité. L'infraction clandestine (que la clandestinité s'attache à la personne du délinquant, au lieu où le délit fut commis ou aux objets mêmes), sera une contrebande, tandis que si la clandestinité fait défaut, il n'y aura plus que contravention. Nous estimons que ce critérium, qui s'attache

1. Allix, II, p. 274.

plutôt aux moyens de réalisation qu'à la finalité du délinquant, est un peu empirique et laisse une trop large part à l'appréciation du juge. — L'élément de la clandestinité n'est pas mentionné par la loi comme étant constitutif de la contrebande et même dans la Législation roumaine, il n'en est qu'une circonstance aggravante. Dans l'échelle des amendes établie par l'art. 193 loi douanière roumaine, on rencontre au n^o 4, à titre de contrebande aggravée, celle qui est clandestine quant au lieu de son effectuation.

La jurisprudence roumaine a établi un autre principe, qui s'attache à l'existence de la déclaration. Toutes les fois qu'une déclaration a été déposée au bureau, il n'y aura pas contrebande mais contravention¹. Cette interprétation se fonde sur les termes de l'art. 89 loi douanière roumaine, qui dispose que les différences entre la déclaration et les résultats de la visite seront toujours considérés comme contravention. Cet article s'occupe comme nous l'avons vu, des délits de réticence et décide que la qualification de contrebande doit être éliminée *de plano* du moment que les marchandises passent par un bureau de Douane. On aura beau dissimuler dans la déclaration n'importe quel élément, il n'y a plus contrebande mais réticence et la réticence est traitée par le Législateur comme contravention.

Il est avéré donc, que l'existence d'une déclaration exclut la notion de contrebande.

1. Cass. Roum, III, 20 avril 1923.

Ce critérium a l'avantage de consister en un fait matériel indiscutable : l'existence de la déclaration. On a encore remarqué que « le fait qu'une déclaration a été déposée implique la nécessité d'un contrôle immédiat et peu nombreux seront ceux qui auront le courage d'affronter la vigilance des fonctionnaires¹ ».

Pour mieux préciser cette idée de déclaration existante, nous prendrons un exemple. Supposons qu'on a importé un tour qui a été déclaré comme tel et que lors de la vérification on découvre à l'intérieur de ce tour une certaine quantité de tissus de soie. Ces marchandises seront-elles considérées en contrebande ou en contravention ? Il est certain que la contrebande ne peut être retenue si on examine l'art. 89 de la loi douanière roumaine.

Cet article énumère au n° 4 de son tableau des contraventions, « les marchandises non déclarées. » L'art. 89, s'occupant des différences entre la déclaration et le résultat de la visite et en y mentionnant les marchandises non-déclarées, vise sans conteste, notre hypothèse et la traite de contravention.

Ce qui est essentiel pour éliminer la notion de la contrebande, c'est l'existence de la déclaration pour un lot de marchandises ; que cette déclaration soit sincère, ou non, que la visite révèle ou non des marchandises omises, l'infraction n'en demeure pas moins une contravention et non pas une contrebande.

2. Mierlesco, p. 126.

Enfin, toute contravention se transforme en contrebande s'il s'y ajoute la taxation avec mauvaise foi de la part de l'agent douanier, conformément à l'art. 89 dernier alinéa loi douanière roumaine (voir *supra*).

CHAPITRE XVIII

CONSEQUENCES JURIDIQUES DES INFRACTIONS DOUANIERES

SECTION I

L'ACTION PUBLIQUE ET L'ACTION FISCALE.

L'amende, sanction la plus fréquente des infractions douanières, fait l'objet d'une action qu'on appelle improprement civile. (Voir l'art. 221 loi douanière roumaine). Cette action, qu'il est préférable d'appeler fiscale¹, est soumise à des normes procédurales spéciales, que nous exposerons *infra*.

Dans certains cas lorsque le Législateur a estimé que la contrebande est particulièrement grave, il a édicté contre l'infracteur la peine d'emprisonnement². Cette pénalité fera l'objet d'une action publique, laquelle, conformément à l'art. 222 loi douanière, sera poursuivie

1. Allix, II, 301, *adde*, *Le caractère de l'amende douanière*

2. Art. 193, *Loi roumaine des douanes*.

par le Ministère Public, sans immixtion de la part de l'Administration et d'après les règles de la procédure pénale ordinaire. Cette proposition comporte, cependant, deux exceptions. La prescription de l'action publique en matière douanière ne s'accomplit pas conformément au droit commun, mais par l'expiration du délai de deux ans prévu par l'art. 199 loi douanière roumaine. De même les circonstances atténuantes n'y sont pas applicables, par dérogation à l'art. 60 du Code pénal ¹.

Ces deux actions, quoique surgissant du même fait, ne pourront jamais être connexées. L'art. 222 s'y oppose. La raison de cette disposition est facile à découvrir. Dans l'action fiscale il n'y a en jeu qu'une peine pécuniaire ; l'action publique menace l'individu dans sa liberté. L'instance fiscale est constituée sans procureur, tandis qu'au pénal c'est le Ministère Public qui conduit l'action. De même, à la différence de ce qui se passe dans l'action publique, dans l'action fiscale le Tribunal ne peut faire des recherches d'intention et acquitter le prévenu qui aurait agi par erreur et sans intention dolosive ². Spécialement, la nature du procès-verbal dans les deux actions commande la solution donnée par l'art. 222 loi douanière roumaine. Le procès-verbal dans l'action fiscale fait foi jusqu'à inscription de faux, tandis que dans l'instance pénale il peut être combattu par tous moyens de preuve ³. En Roumanie, la transaction ne peut avoir effet sur le

1. Art. 260 *bis*, loi roumaine des douanes.

2. Art. 215, loi douanière roumaine.

3. Cass. Roum, II, n° 4175-927.

sort de l'action publique tandis qu'en France l'Administration peut transiger sur l'amende et par ce fait éteindre l'action pénale.

Mais si les deux actions sont indépendantes, il résulte que l'adage : *le criminel tient le civil en état*¹ n'est plus valable en cette matière. En fait, le plus souvent c'est l'action fiscale qui sera jugée avant l'action pénale, à cause du mécanisme plus expéditif de la première.

L'indépendance des deux actions pose un problème grave : celui de l'autorité de la chose jugée entre ces deux actions. Il se peut fort bien que les décisions rendues au pénal et au fiscal ne soient pas contradictoires. Ce sera le cas lorsque le procès verbal d'amende est annulé. Ce faisant, l'instance fiscale n'établit pas des faits, mais relève, tout simplement un vice de procédure. Dans l'hypothèse inverse cependant, si le Tribunal établit l'existence ou l'inexistence d'un fait touchant à l'infraction, qu'arrivera-t-il si l'instance pénale contredit les conclusions de l'instance fiscale ?

Nous ne faisons que signaler le problème, car il faut reconnaître qu'il est difficile de donner l'autorité de la chose jugée à une de ces deux sentences sur l'autre. Les parties ne sont pas les mêmes dans les deux instances ; l'action publique comporte comme partie principale le Ministère Public, auquel on ne pourrait pas opposer les constatations d'une instance, dans laquelle il n'a pas

1. Nous faisons des réserves sur le caractère civil de l'action fiscale ; là-dessus, nous avons précisé notre façon de voir, à propos de la nature de l'amende douanière.

figuré. Cette difficulté pourrait être tournée par l'idée de chose jugée *in rem*, par rapport à la matérialité des faits constatés. Mais il reste la question de la force probante du procès verbal. Si on donnait l'autorité de chose jugée au fiscal sur le pénal, on priverait l'inculpé du bénéfice de prouver librement contre le procès verbal. Inversement, si on donnait cette autorité au pénal, la disposition qui interdit de prouver dans l'action fiscale autrement que par inscription de faux serait éludée par la preuve libre au pénal. Le problème se complique par le fait qu'en matière douanière, comme nous l'avons vu, il n'y a pas d'équivalent de la règle, *le criminel tient le civil en état*. La date des décisions solutionnant ces deux actions est le produit du hasard et on ne peut établir, de ce côté non plus, une règle fixe.

Malgré toutes ces difficultés, il n'est pas moins choquant que des contradictions puissent se produire entre deux décisions, solutionnant des actions qui découlent d'un même fait. L'interprétation n'est pas suffisante pour résoudre la question et un texte devrait la régler.

SECTION II

LA RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE DOUANIÈRE

La responsabilité dont nous nous sommes occupés jusqu'ici, c'est celle qui pèse directement sur quiconque

commet une infraction ou concourt de toute manière à la commettre (responsabilité pénale). Mais la loi prévoit une autres responsabilité, une responsabilité indirecte, qui pèse sur une catégorie déterminée de personnes. La peine c'est la réparation du dommage qu'une infraction a causé à la société. Mais l'infraction peut également causer un dommage à autrui et le coupable est tenu de réparer aussi ce dommage. La règle est la même pour les infractions douanières avec cette différence que la réparation se confond avec la peine elle-même, alors du moins que cette peine est simplement pécuniaire. Ainsi la condamnation à l'amende comprend en même temps que la réparation du dommage causé à la société, celle du dommage causé à autrui, c'est-à-dire à la douane. L'obligation qui incombe à l'auteur d'une infraction de réparer le dommage causé, est désignée sous le nom de responsabilité civile. — La loi douanière française dit ¹ explicitement que les propriétaires des marchandises seront responsables civilement des faits de leur préposés et agents, pour les droits de douane, les amendes et les frais.

Le texte de la loi douanière roumaine ² est encore plus catégorique et dispose : quant aux condamnations civiles, les propriétaires des marchandises sont responsables des contraventions et contrebandes commises par leurs préposés et agents, même lorsque les condamnations auraient été prononcées contre les dits préposés,

1. Art. 20, titre. XIII, loi des 6-22 août 1791.

2. Art. 220, *Loi douanière roumaine*.

sans que les propriétaires aient été mis en cause. Le même principe est édicté par l'art. 118, loi douanière roumaine à propos des préposés des conducteurs de voiture ou des préposés des propriétaires des marchandises.

En droit douanier, il faut entendre par propriétaire de la marchandise non seulement le propriétaire effectif des objets soumis aux droits, mais encore celui qui à un titre quelconque à la charge de ces objets. Ainsi le négociant, commissionnaire ou consignataire qui commet ou laisse commettre un acte frauduleux par ses agents, à l'égard des marchandises dont il n'est que le possesseur à titre précaire, n'échappe pas à la responsabilité édictée par la loi.

La jurisprudence française ne restreint pas la responsabilité aux maîtres par rapport aux actes de leurs préposés ou domestiques ; elle l'étend en vertu de l'art. 1384 Code civil aux parents et aux tuteurs¹. La question de la responsabilité civile en matière douanière a donné lieu, en France, à des discussions en doctrine et en jurisprudence². Le problème consiste à savoir si on se trouve en présence d'un mandat ou bien devant le principe de l'art. 1384 Code civil (art. 1000, Cod. civ. roumain).

La jurisprudence française a constamment considéré le déclarant comme étant synonyme de propriétaire des marchandises et cela sans mettre en cause

1. Crim., 6 juin 1811, 30 mai 1828, Civ., 30 novembre 1869, Trib. Corr., Lille, 18 juin 1902.

2. Allix, I, pp. 326-329'

ce dernier même s'il est connu. Cette interprétation est excessive, car si on l'admet on arrive à des conclusions bizarres. Le propriétaire doit être considéré dans ce système comme tiers, même si la déclaration a été faite en son nom. Il faut remarquer que la loi des 6-22 août 1791, art. 1^{er}, ne concerne que le côté délictueux sans toucher aux rapports de droit civil. Partant, entre la douane et le propriétaire-mandant s'établissent, par dessus la tête du mandataire, des rapports obligatoires. Ainsi, le propriétaire pourrait réclamer directement à l'Administration le trop-perçu, de même que celle-ci pourrait agir contre le propriétaire pour le moins-perçu¹, même si la déclaration a été signée par un fondé de pouvoirs ou par un expéditeur.

La responsabilité civile en matière douanière ne peut s'expliquer par les principes du droit civil, où en vertu de l'art. 1384 c. c. on répond pour le fait d'autrui seulement quant la réparation du dommage et non pas quant aux peines pécuniaires. En ceci on y respecte le principe de la personnalité de la peine.

La loi douanière² veut passer outre cette règle et tenir le propriétaire de la marchandise responsable, pour les peines encourues par leurs préposés.

La doctrine s'est évertuée de combler le fossé de séparation entre le civil et le douanier. Ainsi, Garraud³ explique que la règle de la loi douanière par le défaut de surveil-

1. Allix, I, p. 328.

2. Art. 200, loi douanière roumaine.

3. Garraud, *Précis de droit criminel*, I, p. 266.

lance du propriétaire, ce qui le rendrait responsable de l'amende. L'explication est insuffisante, parce que la *culpa in vigilando* est déjà à la base de la responsabilité ordinaire pour autrui ; la faute dans la surveillance se transforme ainsi en délit, du moment qu'elle peut justifier le paiement d'une peine pécuniaire. La *culpa in vigilando* est purement civile et ne peut acquérir sans un texte exprès, la qualité d'infraction.

D'autres auteurs¹ y introduisent l'idée de complicité présumée et expliquent l'obligation du propriétaire par le fait qu'il y aurait présomption, que la fraude a été opérée sur son ordre. Or, d'ordinaire la complicité est un fait qui doit être prouvé et il est complètement inintelligible que le Législateur ait édicté, en matière pénale, une présomption irréfragable de complicité. D'ailleurs, cette explication n'avance pas le problème car, voulant éviter une anomalie (responsabilité civile pour amendes encourues par autrui) elle en fait surgir une autre : la complicité présumée *juris et de jure* par la loi.

Aussi croyons-nous, qu'il faut abandonner toute tentative d'expliquer d'une façon juridique et rationnelle, les solutions de la loi douanière, dont on ne peut trouver le fil conducteur que dans son immense appétit fiscal.

Le Législateur douanier a trouvé bon de tenir responsable le propriétaire pour les amendes appliquées à ses préposés. C'est là une règle dérogoratoire au droit commun,

1. Sourdat, *Traité général de la responsabilité*, II, p. 23, Chauveau et Faustin Hélie, *Théorie du Code pénal*.

qu'il faudra appliquer restrictivement. Par là nous entendons (en ceci nous nous rencontrons avec les partisans de la complicité présumée¹), que l'art. 1384, c.c. n'est pas applicable à la matière douanière ; les responsables civilement, en dehors du propriétaire² de la marchandise, ne seront pas obligés au paiement des amendes, du moment que l'art. 220 de la loi douanière ne les concerne pas.

Logiquement, l'art. 220 devrait être effacé et en ce cas les principes reprendraient leur force. Dans l'amende on départagerait³ ce qui représente la réparation du dommage à la douane et ce qui est pure pénalité. De la première partie seraient tenus tous les responsables civilement prévus par l'art. 1384 c.c., tandis que l'infacteur aurait à répondre seul de la seconde partie. Tout ce qu'on pourrait admettre c'est que l'Administration puisse exécuter, même pour les amendes, les marchandises ayant fait l'objet de la fraude. Cette solution cadrerait avec la règle d'après laquelle, aux yeux de la Douane, est réputé être le propriétaire de la marchandise celui qui en a la disposition. Le propriétaire en se démunissant de la marchandise donnerait à la douane une sûreté réelle, pour le recouvrement de l'amende.

1. Sourdat, *loc. cit.*, Mierlesco, p. 79.

2. Le terme propriétaire de la marchandise est pris ici dans le sens douanier.

3. Voir nature de l'amende, ch. XIV, section I.

4. Art. 1148, C. c., f et 1083, C. c. roum.

SECTION III

LA NOTION DE FORCE MAJEURE
EN DROIT DOUANIER

Le droit commun connaît le principe de l'exonération pour force majeure. Chaque fois que celui qui était tenu à une obligation peut expliquer le défaut d'exécution de sa part, par l'intervention d'une force imprévisible et irrésistible, une règle élémentaire de droit veut que le débiteur ne soit plus tenu à l'exécution ni directement, ni indirectement par la voie des dommages-intérêts. C'est là une conséquence du principe supérieur qui exige que la responsabilité n'existe que lorsqu'il y a faute.

La matière du droit douanier est la seule croyons-nous, à fournir l'exemple d'une dérogation à cette règle. La loi roumaine le précise dans l'art. 152 de la loi douanière à propos du transit. Cet article dispose : le transit étant totalement aux risques du propriétaire de la marchandise, les garants ne pourront pas être exonérés de leurs obligations par la perte totale ou partielle des marchandises.

Cette règle, générale au droit douanier et dérogatoire au droit commun, constitue une grave méconnaissance des principes que rien ne peut justifier. Dans la forme qu'on lui donne, elle fournit d'intéressantes considérations à une analyse plus serrée.

Reprenons l'affirmation : le droit douanier n'exonère

pas du paiement des droits les marchandises pèries par force majeure sur le territoire national. Qu'est-ce à dire, si non que toutes les fois qu'une marchandise pénètre sur le territoire national le propriétaire de la marchandise ne pourra échapper autrement au paiement des droits d'entrée qu'en la faisant sortir du territoire — réellement, par la réexportation ou virtuellement, par la mise en entrepôt. Pourtant, cette conclusion n'est pas exacte devant les dispositions de l'art. 16 de la loi douanière, qui porte que les propriétaires des marchandises peuvent s'exonérer du paiement des droits par l'abandon des marchandises à la douane. Ce droit ne pourrait pas s'expliquer par une idée d'équivalence entre le montant des droits et la valeur des objets, car entre ces deux chiffres il peut exister, dans un tarif spécifique, des écarts considérables. Si la loi douanière a admis cette faculté, elle aurait dû logiquement admettre aussi le principe de l'exonération pour force majeure prouvée ; dans les deux cas le même résultat se produit, à savoir que la marchandise n'entre pas dans la consommation interne.

Il y a un autre explication qui semble exacte. La règle de l'inopposabilité de la force majeure ne tient pas au caractère dispensateur de responsabilité, de ce phénomène juridique. C'est plutôt une question de preuve. En égard aux nombreuses possibilités de fraude en matière de Douanes, la loi douanière témoigne d'un soucis constant du Législateur de parer à de pareilles éventualités. Du moment que la marchandise a franchi la ligne dou-

nière, l'Administration n'acceptera que des preuves palpables de l'affirmation que cette marchandise n'a pas été mise en consommation. Ce seront les preuves qu'elle a été mise en entrepôt, qu'elle a été réexporté ou qu'elle a été abandonnée en douane. On repousse la preuve de la force majeure qui par sa nature pourrait bien résulter du témoignage ou des constatations faites par des personnes autres que le personnel de l'Administration douanière.

Que ce soit l'une ou l'autre explication, aucune des deux n'est suffisante pour nous faire comprendre, juridiquement, pourquoi le propriétaire auquel la marchandise a péri malgré toutes ses diligences, est encore tenu d'acquitter les droits de douane. Dans cette hypothèse l'impôt est privé de sa base juridique.

En échange, si le Législateur douanier a heurté la loi civile, il n'est pas allé jusqu'à en faire autant pour le Droit pénal. Le même art. 152 de la loi douanière roumaine continue, en disposant : « Cependant si la perte est justifiée par un procès verbal d'un fonctionnaire de la police judiciaire, dressé au lieu même de l'affaire et si ce procès verbal est présenté à la Douane dans le délai imparti pour la restitution de l'acte de transit, on n'exigera que le paiement des droits d'entrée. » En d'autres termes, au cas de force majeure dûment prouvée, il n'y aura pas lieu à l'application d'une peine. La force majeure, inefficace pour soustraire le propriétaire à l'obligation de payer les droits, le protège néanmoins contre les conséquences pénales de la disparition de la marchandise.

Nous disons que la *vis major* n'exonère pas de l'exécution de l'obligation. De l'énoncé même de cette règle, il résulte que l'obligation de payer doit être née, pour qu'elle subsiste malgré l'événement de la force majeure. Que si, au contraire, elle n'existe pas encore, la force majeure, détruisant la marchandise, l'empêchera de naître. En ce sens la force majeure est opérante même en matière douanière. Nous nous expliquons.

Dans le transit, par exemple, le propriétaire de la marchandise assume une obligation de payer les droits de douane au cas où cette marchandise ne serait pas présentée à la douane de sortie, dans le délai imparti par l'Administration. C'est donc une obligation de payer soumise à une condition suspensive. Mais quoique conditionnelle, cette obligation existe et au cas de force majeure on y appliquera le principe de l'art. 152 loi douanière roumaine d'après lequel cet événement ne libère pas de l'obligation.

Mais la situation est profondément différente au cas des marchandises mises en entrepôt. L'introduction dans l'entrepôt, n'emporte aucune obligation de la part du propriétaire de la marchandise. L'entrepôt peut être considéré comme une exterritorialité fictive. Une marchandise qui y est placée est, au regard de la loi douanière, dans la même situation que la marchandise qui n'a pas encore franchi la ligne de frontière. En conséquence, son propriétaire n'assume pas l'obligation, pas même conditionnelle, de payer les droits. Il en résultera, que si

la force majeure détruit la marchandise, le propriétaire n'en sera pas exonéré de l'obligation, puisqu'elle n'existe pas encore. Mais les marchandises ayant péri, l'obligation de payer ne pourra plus jamais naître, faute d'objet.

Cette solution est conforme au texte de l'art. 152 loi douanière, qui dispose que les propriétaires ne pourront être exonérés par la force majeure de « leurs obligations ». Pour les marchandises en entrepôt, il n'y a pas d'obligation assumée, on n'est plus dans le domaine du principe dérogatoire et on rentre ainsi dans le droit commun (art. 1148 cc f. et 1083 c.c. roum).

Nous avons fait ces développements théoriques, pour montrer que la solution se justifie par les principes. Pratiquement elle ne peut faire doute, puisqu'elle fait l'objet de l'art. 170 de la loi douanière (devenu art. 11 de la loi sur les entrepôts du 26 avril 1930) qui dispose : « les marchandises qui durant leur séjour dans les entrepôts, péri ront par des causes de force majeure bien établies, ne seront pas soumises aux droits d'importation. » Cet article est placé à la fin du chapitre traitant des entrepôts en général et sera, donc, applicable tant aux entrepôts réels qu'à ceux nominaux.

Comparant les deux solutions (efficacité de la force majeure au cas d'entrepôt — inefficacité au cas de transit), on est encore plus choqué de la dernière. Au fond, on aboutit à ces conclusions : la marchandise destinée à l'entrepôt se trouve, durant le trajet entre le point de frontière et l'entrepôt sous le régime du transit, qui n'est

lui-même qu'un entrepôt mobile ; si cette marchandise périt avant la présentation de la déclaration, la force majeure jouera ; si elle périt durant le transit on a la solution contraire et enfin si la perte arrive dans l'entrepôt, on revient à la première solution. Il y a ici une situation qu'on pourrait comparer à la capacité de la femme majeure : capable avant le mariage, elle tombe dans l'incapacité durant le mariage, pour réacquérir sa capacité par le divorce. Les deux dispositions sont tout aussi peu logiques.

Revenant à l'entrepôt, il faut délimiter les conditions de la preuve de la force majeure. Cette preuve devra être faite, ce n'est là que le droit commun tel qu'il résulte des articles 1315 C. Civ. français et 1169 C. civ. Roumain — par le propriétaire de la marchandise. Par quels moyens se fera cette preuve ? On pourrait penser à l'art. 152 précité et n'accepter que la preuve résultant du procès verbal, rédigé par un officier de police judiciaire. Seulement ce texte, visant l'exonération de la peine, est écrit dans une matière spéciale et il est de principe que les dérogations sont de stricte interprétation. Comme d'un autre côté, l'art. 170 ne contient pas de règles spéciales sur cette matière, il faudra recourir au droit commun. La force majeure est un fait juridique ; comme telle elle n'est pas soumise au régime de la preuve préconstituée, mais, vu le danger de fraude, la preuve sera plus sévère que dans le régime ordinaire. Ceci se traduira en fait, par une plus grande parcimonie des magistrats dans l'admis-

sion des preuves. Et remarquons que le propriétaire aura à prouver deux faits distincts : *a)* l'événement de la force majeure et *b)* l'existence de la marchandise dans l'entrepôt au moment de la production de cet événement.

La force majeure devra être irrésistible et imprévisible, pour entraîner l'exonération du propriétaire des marchandises entreposées. Un exemple d'événement ne remplissant pas ces deux conditions nous est fourni par les marchandises susceptibles de forte diminution, sous l'action de la chaleur. S'il n'est pas au pouvoir du propriétaire d'empêcher les chaleurs de l'été, il n'est pas moins vrai qu'il lui est loisible d'y parer, tant par l'aménagement des locaux, que par la confection de récipients spéciaux. Il ne pourra, donc, pas invoquer la force majeure. Nous ne pouvons pas énumérer les divers cas de force majeure — ce seront ceux admis par le droit commun. Ajoutons, que la loi roumaine vise, *in terminis*, la force majeure résultant de l'incendie.

CHAPITRE XIX

CONSTATATIONS ET POURSUITE DES INFRACTIONS DOUANIERES

Les infractions douanières se divisent, comme nous l'avons vu, en délits et contraventions, mais ces termes ne correspondent pas à l'acception que leur donne le Code pénal.

Les contraventions sont les infractions punies d'amende et les délits douaniers sont les infractions qui comportent la peine de l'emprisonnement avec ou sans adjonction de peine pécuniaire.

SECTION I

CONSTATATION PAR LE PROCÈS-VERBAL.

Avant d'aborder la matière de la constatation ou de la poursuite des infractions douanières, nous tenterons de donner un bref aperçu sur la procédure des litiges entre la douane et les importateurs et exportateurs quant aux

contraventions et contrebandes. De ce point de vue, la Législation roumaine a des dispositions assez arbitraires. La première instance qui est appelée à juger les procès-verbaux dressés par les agents douaniers, c'est l'Administration elle-même. Les instances ordinaires ne sont appelées à connaître des litiges qu'en appel ce dernier devant être déclaré dans les 5 jours après la communication du procès verbal. Celui-ci est approuvé et donc jugé par l'Administration des douanes sans que l'inculpé y ait été représenté. Nous estimons que le Législateur roumain a donné un instrument trop puissant à l'Administration et les règles procédurales de cette matière peuvent causer à l'individu bien des préjudices. La disposition d'après laquelle le procès-verbal dressé par les agents fait foi jusqu'à inscription de faux constitue déjà un droit exorbitant; le fait que c'est toujours l'Administration qui est appelée à juger les procès-verbaux est peu juridique, surtout que les organes administratifs sont intéressés par les primes à ce que le prévenu soit condamné.

Même dans les pays où les litiges entre l'Administration et les particuliers sont jugés par des instances administratives, on a pris soin à ce que ces instances soient distinctes de l'Administration active, car si le même organe est appelé en même temps à juger et à administrer, son activité tournera facilement à l'arbitraire.

Toute contrebande ou contravention à la loi des douanes est constatée par un procès verbal qui sera ulté-

rieurement transmis à l'Administration supérieure en vue de son approbation.

Sont compétents pour constater les infractions à la loi des douanes¹ : 1) les agents douaniers quel que soit leur grade ou leur classe ; 2) les officiers, sous officiers et les soldats de la troupe chargés de la surveillance de la frontière ; 3) les capitaines des ports et leurs remplaçants légaux ; 4) les maires des communes rurales, les inspecteurs communaux et les agents de la police judiciaire en général.

Les agents énumérés aux points 3 et 4 pourront dresser des procès verbaux préliminaires ou pourront rapporter officiellement aux bureaux de Douane les plus proches sur les circonstances dans lesquelles la contrebande a été découverte. Sur le fondement de ces procès verbaux préliminaires et communications officielles, on dressera de suite le procès verbal définitif de constatation de l'infraction.

En France, les procès verbaux peuvent être dressés par des particuliers aussi, à condition qu'ils soient citoyens français majeurs et au nombre de deux et qu'il s'agisse d'une contrebande flagrante. On a critiqué ce droit exorbitant qui peut donner lieu à des abus regrettables, les fonctionnaires pouvant être déterminés par le mirage des primes.

Lorsqu'une contrebande est constatée, les marchandises, les moyens de transport et les infracteurs seront

1. Art. 201, loi douanière roumaine.

conduits au bureau de douane le plus proche et on y dressera le procès verbal de constatation. Il n'est pas permis aux saisissants de conduire les marchandises dans un endroit autre qu'un bureau de douane. Lorsque les saisissants se trouvent dans la nécessité de conduire les marchandises dans un autre bureau que celui le plus proche ils doivent faire mention de cette nécessité dans le procès verbal. Ce motif doit être de telle nature qu'il en résulte l'impossibilité de transporter les marchandises au bureau le plus proche et l'art. 202 de la loi douanière roumaine permet que les procès verbaux soient rédigés au lieu même où l'infraction a été constatée lorsqu'il s'agit de céréales ou de marchandises lourdes en général. De la précision que le texte donne à propos des marchandises lourdes nous déduisons que lorsqu'il y a eu possibilité de transporter les marchandises au bureau et que le procès verbal a été néanmoins dressé ailleurs ce fait entraînera la nullité du procès verbal¹. Les procès verbaux seront rédigés immédiatement — cette expression devant être comprise dans un sens strict ; les agents seront obligés de dresser le procès verbal même les jours fériés et ne pourront pas divertir à d'autres travaux entre la saisie et la rédaction du procès verbal².

Mais il va de soi, que l'impossibilité matérielle de procéder sans désemparer à la rédaction du procès verbal ne peut, si elle est rapportée dans le procès verbal, entraîner

1. Cass., roum., III, déc. 510-915.

2. Lécuyer, p. 165.

ner la nullité de l'acte. Il en sera ainsi lorsque la rédaction aura été retardée : par l'impossibilité légale de vaquer la nuit à la description et à la vérification des objets saisis : par un cas de force majeure ; par le fait du prévenu ; par la nécessité d'observer les lois sanitaires, etc. — le procès verbal devra alors être rédigé, dès que l'obstacle aura disparu, c'est-à-dire par exemple, dès l'ouverture du bureau, si c'est la nuit qui a empêché la rédaction. Un cas particulier se présente en matière d'expertise légale ; le procès verbal ne peut être rédigé que lorsque les experts ont reconnu fautive la déclaration déposée. Lorsque les circonstances l'imposent, le rapport peut être rédigé en plusieurs contextes. On appelle ainsi chacune des parties d'un procès verbal, dont la rédaction a dû être interrompue par suite des circonstances. Chaque contexte doit alors indiquer l'heure d'ouverture des opérations et celle de leur clôture et les motifs pour lesquels la rédaction du procès verbal a été suspendue.

SECTION II

ELÉMENTS REQUIS A PEINE DE NULLITÉ DANS LES PROCÈS VERBAUX.

En matière douanière, la validité de tout procès verbal est soumise à des règles de forme déterminées par l'art. 203 loi douanière roumaine, règles qui sont les suivantes :

§ 1

La date.

En premier lieu, on devra mentionner la date du jour lorsqu'on a découvert l'infraction. La date est constituée par l'indication de l'année, du mois, du jour et de l'heure. L'indication de la date de la saisie ne dispense pas de celle de la date du procès verbal, c'est-à-dire plus exactement de la date de la clôture du procès verbal — le texte le dit expressément. La date du procès verbal n'est pas nécessairement la même que celle de la saisie, puisque, comme nous l'avons vu, certaines circonstances peuvent obliger les agents à remettre au lendemain la rédaction de l'acte. La mention de l'heure a une grande importance parce que la contrebande tentée ou consommée pendant la nuit est passible de peines plus graves. La date a une importance capitale parce que c'est par elle qu'on détermine la loi qui dans le temps a gouverné le délit. La jurisprudence française déclare nul, le procès verbal auquel la date manquerait ou dont la date serait fausse ¹. De même la date, l'heure et le lieu de la rédaction du procès verbal ont une grande importance, parce que c'est par eux qu'on établit si les agents étaient compétents pour instrumenter *ratione loci*, conformément à l'art. 202 de la loi douanière roumaine.

1. Lécuyer, p. 66.

§ 2

La cause de la saisie.

La cause de la saisie, c'est la nature de la fraude constatée, l'indication de la formalité omise, etc.

Ainsi dans le cas d'importation frauduleuse il ne suffit pas que les agents mentionnent dans le procès verbal qu'ils ont vu venir à travers champs ou par un chemin détourné un individu porteur d'une caisse, qu'ils l'ont arrêté à tant de mètres et que cette caisse contenait telle marchandise.

L'exposé des faits délictueux constatés par les agents doit être présenté dans l'ordre chronologique le plus rigoureux, sans appréciations, ni suppositions de la part des relateurs. Lorsque parmi les constatations faites et groupées dans un même procès verbal, les unes ont été relevées par certains agents et les autres par d'autres agents, l'exposé doit désigner nommément les agents qui ont fait telle et telle constatation ou qui ont procédé à tel ou tel acte, etc.

L'art. 203 de la loi roumaine des douanes exige qu'on mentionne dans le procès verbal la peine à appliquer et l'article de la loi qui l'édicte. Le texte roumain est rédigé mieux que le texte français correspondant, le dernier n'exigeant à peine de nullité que l'énumération précise des faits. Cette différence s'explique par le fait que l'application de la peine est faite en France par le juge, tandis qu'en Roumanie cette opération est accomplie par les agents de la douane, lors de la rédaction du procès

verbal ; celui-ci n'a plus besoin pour acquérir force exécutoire que de l'approbation de l'autorité supérieure. A son tour, l'autorité supérieure ne peut qu'approuver ou improuver les procès verbaux et n'a pas mission de retenir une autre infraction que celle constatée par les agents.

Dans ces conditions le procès verbal approuvé étant exécutoire par lui-même, toute omission qu'on y commettrait entraînerait sa nullité.

§ 3

Les noms, qualité et demeure des saisissants et des infracteurs.

Par demeure des saisissants il faut entendre non pas le lieu de leur résidence effective, mais celui du bureau auquel ils sont affectés. Les qualité et demeure des saisissants peuvent être suivant la législation française énoncées collectivement après l'énumération de leur nom à la condition que parmi les saisissants deux d'entre eux aient indiqué exactement leur demeure et qualité.

En législation roumaine, devant la rédaction du texte (art. 203 l.d.r.), tous les agents qui ont collaboré à la rédaction du procès verbal doivent y mentionner leur qualité et adresse quel que soit leur nombre, même si les exigences de la loi ont été satisfaites, (en ce sens que les deux agents ont mentionné leur demeure et qualité).

Le procès verbal doit encore mentionner les noms, prénoms, professions et domiciles des infracteurs ; ces

énonciations sont nécessaires afin qu'on sache contre qui doit être dirigée la poursuite. La profession de l'infracteur peut constituer en droit douanier une circonstance aggravante dans les cas prévus par les art. 42 et 43 loi douanière roumaine, lorsque le délinquant est fonctionnaire ou expéditeur douanier.

Au cas où l'infracteur a abandonné les marchandises et a disparu, la poursuite se fera contre les marchandises qui seront vendues au compte des amendes, sans que l'action publique puisse être mise en mouvement si les infracteurs ne sont pas connus.

Lorsque le tribunal aura rendu une sentence sans y mentionner complètement les faits ou qu'il se contentera d'énoncer les articles de la loi en disant que leurs dispositions ont été accomplies, ce fait constituerait un excès de pouvoir.

§ 4

L'espèce, le poids et le nombre des objets saisis.

L'art. 203 de la loi douanière roumaine exige qu'on énonce dans le procès verbal le poids et le nombre des objets saisis, l'espèce de la marchandise qui constitue l'objet de l'infraction, ainsi que le lieu où ces marchandises ont été déposées. Si l'objet du délit était détruit par les fraudeurs les agents devraient recueillir les débris des marchandises et donner dans le procès-verbal avec la description des parties de la marchandise, des emballages saisis, tout les renseignements propres à

permettre de déterminer aussi exactement que possible la nature, la valeur, etc. des objets détruits.

Par objets saisis il faut entendre non seulement les marchandises de fraude elles-mêmes, mais les marchandises et objets susceptibles de confiscation ou même de rétention. La présence de l'infracteur à la description des objets saisis est nécessaire ou doit être remplacée par la sommation d'assister. Il ne suffit pas d'ailleurs que les intéressés soient avisés par les agents qu'il va être procédé à la description des objets saisis ; il faut qu'il leur soit fait en outre sommation d'y assister avec invitation de suivre les agents au bureau si la description doit y être faite ou de suite ou avec indication de l'heure quand sera faite cette description. Si la partie n'est pas présente ou si elle a refusé de signer, mention doit en être faite dans le procès-verbal.

§ 5

Rédaction matérielle des procès verbaux.

Les procès verbaux doivent être écrits lisiblement, sans abréviation, blancs, lacunes ni intervalles et énoncer en toutes lettres les sommes, les chiffres et les dates¹.

Les renvois et apostyles doivent être inscrits en marge et être signés ou paraphés par les signataires du procès verbal à peine de nullité des dits renvois ou apostyles ; si la longueur du renvoi ne permet pas de l'inscrire en marge, il y aura lieu de le renvoyer à la fin de l'acte, mais

1. Lécuyer, p. 69.

alors il devra être non seulement signé et paraphé, mais encore expressément approuvé à peine de nullité du renvoi. Dans le corps de l'acte il ne doit y avoir ni surcharges, ni interlignes, ni additions. Les mots surchargés, interlignés ou ajoutés seront nuls. Les mots rayés devront faire l'objet d'un renvoi en marge ou à la fin de l'acte, indiquant le nombre exact des mots rayés et signés ou paraphé de la même manière que les renvois inscrits en marge. Il ne suffit pas de rédiger correctement un procès verbal pour que cet acte ait à l'égard des délinquants les effets que la loi y attache. Si le prévenu est présent il faudra lui donner lecture du procès verbal, l'inviter à signer et lui en remettre immédiatement copie.

Est seul considéré comme présent le prévenu qui a assisté à la rédaction du procès verbal jusqu'à sa clôture. Si le prévenu est absent une copie du procès verbal doit être affichée dans le jour à la porte du bureau¹.

Le défaut d'affichage du procès verbal à la porte du bureau de douane lorsque l'infracteur est absent entraîne la nullité du procès verbal².

S'il y a plusieurs prévenus, les formalités ci-dessus devront être remplies à l'égard de chacun d'eux.

2. Art. 208, loi douanière roumaine.

3. Cass. roum, III, déc, n° 55, 31 janvier 1907.

SECTION¹ III

FOI DUE AUX PROCÈS VERBAUX.

Dans la législation douanière roumaine les procès verbaux dressés régulièrement, en la forme prescrite par les art. 201 et 203 loi douanière roumaine, font foi jusqu'à inscription de faux, c'est-à-dire que pour détruire la force probante d'un de ces procès verbaux l'infracteur est obligé de s'inscrire en faux contre le procès verbal.

Dans la législation douanière française, les art. 509 et 518 du Code des douanes posent les mêmes principes.

Par voie de conséquence, les tribunaux saisis par un procès verbal régulier ne peuvent ordonner la comparution des rédacteurs pour leur demander des explications sur les faits qui y sont consignés.

Dans la législation douanière belge les procès verbaux ne font foi jusqu'à preuve contraire que s'ils sont rédigés par au moins 2 employés qualifiés à cette fin ; au cas contraire ils ne servent que de simples renseignements et doivent être complétés par d'autres déclarations ou moyens de preuve¹. Ils sont dressés en double sur timbre à la requête du Ministre des Finances et à la poursuite et diligence du directeur provincial.

Ils doivent être affirmés sous serment dans les deux jours², par devant le juge de paix ou le bourgmestre

1. Art. 239, loi belge des douanes.

2. Non compris les jours fériés.

du lieu de l'infraction ou de la résidence des verbalistes.

Dans la législation douanière italienne nous trouvons le même principe que dans la législation belge : le procès verbal ne fait foi en justice que jusqu'à la preuve du contraire. Il est le principal moyen de preuve, mais non pas le seul ; en effet le magistrat peut recourir à d'autres moyens de preuve et doit y recourir lorsque les faits consignés dans le procès verbal sont contredits par le contrevenant (sauf s'il ne s'agit d'affirmations gratuites ou s'ils n'étaient pas clairs ou encore s'ils n'étaient pas suffisants pour établir la culpabilité de l'inculpé, tant sous l'angle objectif que sous celui subjectif. On doit encore avoir recours à d'autres moyens de preuve lorsqu'il y a des doutes sur les faits dénoncés dans ce cas, l'œuvre du magistrat est dirigée vers l'établissement de la preuve contraire.

Les éléments essentiels du procès verbal consistent donc dans l'exposition précise des faits tombés sous les sens des agents qui ont découvert l'infraction et dans la signature que les mêmes fonctionnaires apposent sur le procès, parce que c'est de la qualité de ces officiers publics que la loi déduit la foi due au procès verbal et partant, sa valeur probatoire.

La force probante du procès verbal a donné lieu à une longue série de commentaires, qui ont occasionné des variations dans la Jurisprudence Roumaine, variations qui étaient dues aussi à la rédaction défectueuse de l'art. 215 de la loi douanière roumaine.

Dans l'état actuel de la Jurisprudence, la force probante des procès verbaux approuvés par l'administration supérieure se réfère seulement aux constatations de fait et non pas aux conclusions déduites de ces constatations, ni à la qualification légale des faits constatés. Ces derniers éléments sont soumis à l'appréciation des instances judiciaires qui ont qualité d'examiner, en dehors de toute inscription de faux, si ces faits constituent le délit de contrebande. Ce point de vue n'a triomphé qu'après beaucoup d'années de lutte devant les instances et a dû être imposé par un arrêt de la Cour de cassation rendu toutes Chambres réunies ¹. « Attendu » dit cet arrêt solennel, « qu'en ce qui concerne la qualification légale des faits constatés elle est soumise à l'examen des instances judiciaires qui sont en droit de rechercher et de décider si ces faits constituent ou non une contrebande. Attendu que ce droit n'a été enlevé aux instances judiciaires par aucune disposition de la loi douanière et qu'il se justifie par le droit accordé aux infracteurs d'interjeter appel devant le Tribunal contre le procès verbal de contrebande ».

« Qu'exiger que la discussion de la qualification légale donnée par les autorités douanières ne puisse se faire que par l'inscription de faux, reviendrait à établir une exigence dépourvue de sens et rendre illusoire le droit d'appel ² ».

1. Dans le même sens, Cass. Roum, III, n° 996-925 et Trajan Alexandresco, Les délits de contrebande et de réticence douanière, 1-8.

2. Cass. Roum. Chambres réunies, n° 271-922.

En analysant la disposition de l'art. 215 loi douanière roumaine il y a lieu de faire une autre distinction. Le délit de contrebande engendre deux actions : une première dite civile qui s'occupe seulement de la récupération des droits et de l'application de l'amende et une seconde, l'action publique, qui tend à l'application de la peine d'emprisonnement. Dans la première action, dont le Tribunal n'aura à connaître qu'en appel seulement (la première instance étant constituée par l'Administration supérieure qui approuve les procès verbaux dressés par ses agents), les procès verbaux feront foi pour les faits qu'ils constatent jusqu'à inscription de faux ; en ce qui concerne les mêmes procès verbaux lorsqu'ils mettent en mouvement l'action publique, cette fois la première instance sera le Tribunal correctionnel lui-même et les procès verbaux n'y feront foi que jusqu'à la preuve contraire ; cette preuve contraire pourra consister en la preuve par témoins.

Devant les peines excessives prononcées par la loi douanière roumaine nous estimons que la force probante jusqu'à inscription de faux des procès verbaux est exagérée et que le système belge est beaucoup plus équitable.

Admettre cette force des procès verbaux dressés par les agents c'est laisser l'infacteur, dans une grande mesure à la discrétion de l'Administration, qui est intéressée aux primes et qui peut facilement se voir altérer le sens de la vérité par le mirage de ces primes.

SECTION IV

INSTANCES COMPÉTENTES POUR JUGER LE
PROCÈS VERBAL EN ROUMANIE.

Les procès verbaux dressés par les agents seront envoyés par les soins du chef de la Douane, le plus tôt possible, à l'Administration supérieure des Douanes, en vue de l'approbation.

L'Administration supérieure après avoir étudié ce procès verbal, rendra une décision condamnatoire, en mentionnant le texte de loi sur le fondement duquel la peine est appliquée¹. Elle n'a d'autre mission que d'approuver ou d'improver le procès verbal dressé par ses agents et ne pourra constater une autre infraction que celle mentionnée dans le procès verbal². Une fois approuvé par l'Administration supérieure, le procès verbal sera exécutoire, même si le condamné aura interjeté appel contre lui. La décision rendue par l'Administration sera communiquée au condamné par l'intermédiaire du chef de Douane ou la constatation de l'infraction a été faite³ ou à son domicile, s'il aura un domicile réel ou choisi dans la commune où se trouve ce bureau de Douane. Si le condamné n'aura pas de domicile dans cette commune, la communication sera faite à la Mairie de la commune à laquelle ressortit le bureau de Douane.

1. Art. 210, loi douanière roumaine.

2. Cass. roum, III, décembre 145 du 5 juin 1908.

3. Art. 212, loi douanière roumaine.

Comme il résulte du texte même de la loi, l'Administration supérieure est une véritable instance ayant la possibilité d'apprécier, d'annuler le procès verbal ou de condamner le prévenu et ceci souverainement par rapport aux faits constatés par ses subalternes. Cette instance c'est l'Administration active elle-même, et, néanmoins, elle a la qualité d'appliquer des sanctions au nom de la loi tout comme une instance judiciaire, mais la décision qu'elle rend ne fait pas l'objet de débats en contradictoire, l'infacteur ne pouvant présenter sa défense que dans l'appel devant le Tribunal. La critique qu'on pourrait adresser à cette instance, c'est que l'Administration y est en même temps juge et partie et nous croyons que le Législateur roumain ne tardera pas à réparer cette anomalie, qu'on ne rencontre dans aucune Législation douanière civilisée.

Après la communication de cette décision si arbitrairement rendue par l'administration supérieure, le condamné pourra interjeter appel au Tribunal dans le délai de 5 jours. La disposition par laquelle, si le condamné n'a pas le domicile dans la même commune que le bureau de Douane, la communication devra se faire à la Mairie de résidence du bureau de douane, ne fait qu'accroître l'arbitraire de la procédure en matière d'infractions douanières. Si l'inculpé habite dans une autre partie du pays et comme le délai court à partir de l'affichage de la décision à la Mairie, la loi lui enlève pratiquement la possibilité de l'appel devant les instances ordi-

naires qui seules présentent toutes les garanties d'impartialité. Si l'infracteur voulait ne pas être surpris par cette communication par voie d'affichage, il devrait s'intéresser quotidiennement à la Mairie respective, ce qui bien des fois est impossible. Même si l'inculpé a réussi à introduire l'appel dans le délai, il n'est pas à l'abri des poursuites, car l'art. 211 de la loi douanière roumaine pose la règle dérogatoire au droit commun que les poursuites continueront malgré l'appel et qu'elles ne pourront être suspendues que par l'administration supérieure douanière.

CHAPITRE XX

EXTINCTION DES ACTIONS NEES DES INFRACTIONS DOUANIERES

L'extinction des actions en matière douanière présente des règles spéciales que nous allons examiner rapidement, tout en distinguant continuellement entre l'action fiscale et l'action publique.

Nous ne mentionnerons que les modes les plus importants (prescription, transaction, amnistie), car nous avons implicitement parlé de l'extinction des actions par la nullité des procès verbaux et parce que les autres modes d'extinction obéissent aux règles du Droit pénal ordinaire (mort du prévenu, excuses, etc).

SECTION I

PREScription

La prescription des infractions douanières n'est pas régie par le droit commun et la loi roumaine des douanes, dans l'art. 199 dispose que le délit de contrebande se pres-

crit par le délai de 2 ans. Il serait normal d'estimer que, du moment que la loi douanière ne déroge que pour les contrebandes, les contraventions douanières sont prescrites par le délai de Droit commun, c'est-à-dire par un an conformément à l'art. 595 du Code de procédure pénale roumaine.

On a soutenu pourtant un autre système¹ en faisant le raisonnement suivant. Si le Législateur a été plus clément pour le délit de contrebande, en réduisant la prescription du délai ordinaire (5 ans) à celui d'un an², il ne pouvait pas ne pas en faire autant pour les contraventions. Comme les contraventions se prescrivent ordinairement par un an, il faudrait décider, malgré le silence du texte, que les contraventions douanières se prescrivent instantanément. Et cette interprétation serait valable même depuis que, en 1916, le Législateur roumain a porté la prescription des contrebandes à deux ans parce que, en ne pas mentionnant les contraventions, le Législateur aurait entendu conserver l'interprétation antérieure.

Pareil raisonnement est surprenant.

Tout d'abord, il ne résulte de nulle part que le Législateur doive garder la proportionnalité entre le délai de prescription de la contrebande et celui de la contravention. D'après le droit commun, les contraventions se prescrivent par un an et les délits par 5 ans. Il a semblé bon

1. Mierlesco, pp. 212, 222.

2. Avant 1916 la contrebande se prescrivait non pas par 2 ans, mais par un an.

au Législateur de modifier le délai de prescription du délit de contrebande en le réduisant à un an et tout en ne pas touchant aux contraventions. Qu'est-ce qui s'y oppose ?

Mais engageons-nous dans la voie proposée par l'auteur. Du fait que le Législateur a descendu la prescription de la contrebande de 5 ans à un an, il résulterait que, automatiquement, l'interprète dût déduire que le délai de prescription de la contravention a été abaissé jusqu'à zéro. Entre le délai de prescription de la contrebande et celui de la contravention il devrait exister, donc, un écart d'un an. Sur quoi repose cette règle, l'auteur ne prend pas la peine de nous le dire.

De cette façon, on arrive à la conclusion que la prescription de la contravention est instantanée. L'expression prescription instantanée est une *contradictio in terminis*, puisque prescription veut dire effet obtenu par un laps de temps, ce qui contredit l'idée d'instantanéité. Mais à la rigueur la prescription instantanée peut se comprendre dans le Droit civil et pour l'acquisition ; les meubles sont acquis instantanément à celui qui s'en empare. Tout au contraire, la raison se refuse de concevoir la prescription extinctive instantanée d'une infraction. Autant dire que la contravention douanière est impossible du moment qu'aussitôt l'infraction exécutée, dans le même instant mathématique sa prescription serait accomplie. Dire que la prescription de la contravention est instantanée c'est dire que la prescription de

l'infraction s'accomplit par le fait même que l'infraction est commise et dans le même instant. On dira peut être, que par prescription instantanée il faut entendre que cette infraction ne peut être constatée qu'au moment où elle est commise. Mais même dans ce système, il faut préciser le nombre d'heures ou de jours pendant lesquels, après la perpétration de l'infraction, l'agent pourra faire cette constatation. Or, où peut-on prendre ce délai préfixe, puisque la loi n'en parle nulle part. Toute cette confusion est due au fait qu'on veut déduire sans texte exprès, la prescription des contraventions en matière douanière.

D'un autre côté, la prescription est un mode exceptionnel d'extinction des droits et actions, qui ne peut exister qu'en vertu d'un texte de la loi. Créer par interprétation une prescription, abroger le texte de l'art. 595 du Code roumain de procédure pénale, et, ce faisant, aboutir à la conclusion que les contraventions douanières se prescrivent instantanément — telles sont les conséquences du système qu'on nous propose pour la prescription des contraventions douanières, et que nous ne pouvons pas accepter.

D'ailleurs, le fondement sur lequel repose tout cet échafaudage (c'est-à-dire la différence qui devrait exister entre le délai de prescription de la contrebande et celui de la contravention) n'existe plus aujourd'hui. La loi de 1916 a porté la prescription des contrebandes en Roumanie au délai de 2 ans ; la contravention douanière se pres-

crira comme toute autre contravention, en vertu de l'art. 595 Code de procédure pénale, par un an.

Entre les deux prescriptions il y aura une différence d'un an et on ne pourra plus dire que les régimes appliqués à la contrebande et à la contravention sont identiques.

Mais le même auteur¹ adresse un autre reproche à la loi douanière, qui confondrait la contrebande et la contravention, lorsqu'elle dispose dans l'art. 89 dernier alinéa : « quand conformément à l'art. 199 de cette loi on découvrira des fraudes au détriment du fics, commises depuis moins de 2 ans par fausse déclaration et taxation de mauvaise foi des marchandises importées ou exportées, le fait sera qualifié contrebande et on y appliquera les dispositions des art. 193 et suivants ».

Le Législateur confondrait la contravention et la contrebande parce que cet article permettrait les poursuites pendant 2 ans contre une contravention. En effet, les fausses déclarations constituent des réticences et sont qualifiées par la loi dans l'art. 89, contravention.

Seulement s'il y a confusion elle est commise non pas par la loi mais par l'auteur de cette objection. Il est vrai qu'une fausse déclaration ne constitue par application de l'art. 89, qu'une contravention et non pas une contrebande. Mais il n'en est ainsi que pour les fausses déclarations (réticence simples) car si à la fausse déclaration il s'ajoute l'élément de la taxation de mauvaise foi, l'in-

1. Mierlesco, pp. 223, 224.

fraction devient contrebande. Le texte incriminé (art. 89 dernier alinéa loi douanière roumaine) le dit bien : le fait de la fausse déclaration et taxation de mauvaise foi est qualifié contrebande. Comme tel, le Législateur devait bien appliquer au fait de fausse déclaration avec taxation de mauvaise foi le régime de toute contrebande douanière, à savoir le délai de prescription de 2 ans.

En résumé, en droit douanier roumain les contraventions douanières (parce qu'aucun texte ne déroge pour elles au droit commun) se prescriront conformément à l'art. 595 du Code roumain de procédure pénale par le délai d'un an, et aux contrebandes (catégorie dans laquelle rentrent les fausses déclarations taxées de mauvaise foi) s'appliquera le délai de prescription de 2 ans, en vertu de l'art. 199 loi douanière roumaine.

Les peines se prescriront par 5 ans en matière de contrebande et par 2 ans en matière de contravention (art. 597 et 598 procédure pénale roumaine) à partir du jour de leur prononciation.

En France, après la loi du 1 mai 1905 les délits et les contraventions douaniers se prescrivent conformément à l'art. 638 Code instr. crim. par 3 ans et la prescription des peines nécessite le délai de 5 ans (art. 636 Code instr. crim.¹)

En Italie, la prescription en matière douanière s'accomplit suivant les normes du droit commun (art. 157 Code

1. Allix, II, pp. 305, 307.

pénal,) c'est-à-dire par 5 ans pour les contrebandes et par 2 ans pour les contraventions¹.

En Suisse, la prescription des délits douaniers comporte un délai de 2 ans (Loi fédérale des douanes art. 83) mais une fois la condamnation pour délit prononcée elle ne se prescrira que par 5 ans (loi fédérale art. 84). Les contraventions et l'amende respective se prescrivent par une année (art. 105 loi fédérale).

SECTION II

TRANSACTION.

La sévérité de la loi douanière est compensée par la faculté exceptionnelle accordée à l'Administration de transiger avec l'infacteur, qui s'est vu appliquer une pénalité pour contrebande ou contravention.

En France une série de textes, résumés dans la circulaire du 15 avril 1926, réglementent la matière et sauf, controverse², il est admis que la transaction présentera les mêmes caractéristiques que dans le Droit civil, telles qu'elles sont déterminées par les art. 2044 et suivants du Code civil. On fait valoir que la transaction correspond bien à la définition donnée par ces textes « la transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître » car l'Administration sacrifie une partie de ses droits,

1. Cutrera, pp. 265, 286.

2. Allix, II, p. 347.

tandis que le contrevenant renonce aux bénéfices de la juridiction. L'argument ne nous semble exact que pour les transactions conclues avant le jugement, car une fois celui-ci passé en force de chose jugée, la transaction est une véritable remise gratuite de la part de l'Administration. En tout cas, on admet que la transaction douanière sera gouvernée par les principes de la transaction civile (inattaquable pour erreur de Droit et pour lésion, devant être passée avec des personnes capables de disposer, annulable pour dol, violence, erreur, etc ¹).

En France, la transaction porte tant sur l'amende que sur les peines corporelles — la procédure varie pour ces dernières suivant que la transaction se fait avant ou après l'intervention du jugement ². Mais l'Administration ne peut descendre, en aucun cas, au-dessous du montant des droits de Douane qui sont définitivement acquis au Trésor ³.

Si la Législation française pose le principe de la transaction et lui consacre des dispositions détaillées ⁴ la loi roumaine n'y fait la moindre allusion.

Devant ce silence des textes, on ne peut procéder que par voie d'interprétation. Une première solution s'impose. Du moment que l'action publique est régie par la procédure pénale ordinaire et que l'Administration ne doit jamais intervenir (art. 222 loi douanière roumaine),

1. Allix, II, 348-351.

2. Allix, II, p. 349.

3. Allix, II, p. 358.

4. Allix, II, pp. 351, 359.

il résulte que la transaction ne pourra avoir pour objet les peines découlant de cette action publique¹.

Légalement, l'Administration peut-elle transiger sur l'amende ? La direction des Douanes roumaines, qui pratique la transaction sur une large échelle, répond par l'affirmative, en arguant de l'analogie entre l'approbation du procès verbal et la transaction. On prétend que du moment que le procès verbal n'est parfait que par l'approbation de l'autorité supérieure (qui peut l'approuver ou l'improuver) cette autorité peut transiger avec le contrevenant sur le chiffre de l'amende. L'argument ne résiste pas à l'analyse. Tout d'abord, l'approbation du procès verbal joue le rôle de première instance qui doit colloquer le droit aux faits et appliquer une sanction. Si l'Administration avait de ce chef le droit de transiger, il faudrait en dire autant du juge en matière de contravention ordinaire et lui permettre de transiger avec le délinquant sur le chiffre de l'amende. Mais même si l'on admettait que l'approbation du procès verbal et la transaction sont de même nature, on ne peut induire de la première à la seconde, en invoquant l'adage : qui peut le plus peut le moins. Il est de principe que le Législateur considère la transaction comme une des opérations juridiques les plus graves, qu'il a entourée des garanties les plus sérieuses.

Ainsi le tuteur peut aliéner les biens du mineur avec l'autorisation du Conseil de famille homologuée par le

1. La règle est différente en France, voir Allix, *loc. cit.*

Tribunal (art. 457 c.c.), mais il aura besoin pour transiger de l'avis de trois jurisconsultes, en dehors des formalités précédentes (art. 464 c.c.). La transaction étant plus grave que l'aliénation, devra être encore plus grave que la simple approbation du procès verbal en matière douanière. Mais c'est surtout si l'on va au cœur même du problème, en se référant à la nature de la transaction douanière, qu'on se rend compte que la prétention de l'Administration de transiger sans y être autorisé par un texte positif, est exorbitante. Nous remarquons que l'objet de la transaction douanière renverse les règles courantes de la matière. Ordinairement on peut transiger sur les questions touchant à l'ordre privé, tandis qu'il est interdit de le faire dans les matières d'ordre public¹. Or, l'amende se compose du montant des droits de douane et d'un coefficient représentant la sanction pénale. Si nous tenons compte de la règle que l'Administration ne peut descendre dans la transaction au-dessous du montant des droits, il résulte qu'à l'inverse de ce qui se passe en droit civil la douane peut transiger sur la sanction pénale, tandis qu'elle ne peut le faire pour l'intérêt pécuniaire de réparation (montant des droits). La transaction en matière douanière se présente, ainsi, comme une grave dérogation à la règle que les personnes intéressées ne peuvent toucher par une transaction, aux sanctions pénales, que la loi édicte contre les infracteurs.

1. Civ., 18 décembre 1893, D.94.1.64.

Pareille dérogation ne peut être admise que sur le fondement d'un texte de loi¹.

Nous pensons qu'en l'état actuel de la Législation la direction générale des douanes n'est pas fondée pour transiger sur les amendes.

C'est là une situation regrettable, car la transaction est une institution nécessaire au droit douanier. D'un côté, elle permet une plus exacte adaptation à la variété des faits et donne aux dispositions rigoureuses de la loi douanière leur caractère de menace d'ordre général et qui ne doit pas s'appliquer indistinctement dans toutes les espèces. D'autres part la transaction permet de tenir compte de l'intention de l'individu, ce que les juges ordinaires ne peuvent faire en matière douanière². Il est donc souhaitable que le Législateur douanier roumain inscrive des dispositions autorisant et réglementant la transaction et que cette transaction produise effet tant sur l'amende que sur l'action publique.

SECTION III

AMNISTIE.

L'amnistie est une mesure d'ordre Législatif, par laquelle l'existence de certaines infractions, qu'il est préférable d'oublier que de punir, est juridiquement supprimé.

1. En Belgique, les art. 229 et 230 de la loi douanière confèrent ce droit à l'Administration et de même qu'en France la transaction y éteint aussi l'action publique.

2. Art. 215, loi douanière roumaine.

L'application de l'amnistie est indiscutable lorsqu'il s'agit de l'action publique, les faits qu'elle réprime étant indiscutablement des infractions, ceux-ci tomberont sous le coup de l'amnistie.

Il y a doute, en échange sur l'applicabilité de cette mesure à l'amende. A cause du système adopté quant à la nature de l'amende (voir *supra*) toute interprétation est possible. La meilleure preuve en consiste dans ce que, avec tout autant de raison, en France on déclare l'amnistie applicable à l'amende douanière, tandis que la solution contraire est adoptée par la Cour de cassation roumaine¹. La solution est commandée par le caractère de l'amende. Nous avons dit que comme l'amende est mixte par tranches (l'une de ces tranches étant pénale et l'autre civile), il faudra appliquer à chacune des deux tranches la solution découlant de son caractère. Il s'ensuit donc que lorsque l'amnistie survient le contrevenant ne pourra être poursuivi que pour la partie de l'amende qui représente le remboursement des droits de douane dus au Trésor. Le reste étant une pénalité, devra être amnistié².

En Roumanie, depuis la fin de la guerre nombreuses furent les lois d'amnistie. La dernière c'est celle du 6 juin 1929, qui est encore en vigueur et qui exclut de son bénéfice : « les infractions à la loi douanière, en ce qui concerne les contrebandes » (art. 2 alinéa *b*). Cette disposition est critiquable. La doctrine³ admet que les lois doivent

1. Cass. Roum, III, déc. 1049-920.

2. Dans le même sens, Mierlesco.

3. Voir Allix, II, p. 279.

excepter du bénéfice de l'amnistie les amendes douanières à cause des troubles qu'occasionnerait leur remboursement et ne déclarer amnistiables que les peines corporelles appliquées en matière douanière.

Or, que fait le Législateur ? Il n'accorde pas le bénéfice de l'amnistie aux contrebandes douanières, mais, par *a contrario*, le concède aux contraventions. C'est-à-dire, si on tient compte du fait que seule la contrebande comporte l'emprisonnement, tandis que la contravention entraîne une amende, le Législateur roumain applique à rebours la règle posée ci-dessus : il amnistie les amendes mais refuse l'amnistie à la peine corporelle.

L'art. 2 alinéa *b* de la loi roumaine d'amnistie, exceptant de son bénéfice les contrebandes douanières, doit être interprété restrictivement à cause de son caractère d'exception. Ainsi rentreront dans l'amnistie les infractions prévues par l'art. 43 de la loi douanière roumaine, lequel punit les agents douaniers, les commissionnaires, expéditeurs qui auront facilité ou favorisé les contrebandes, car commettre une contrebande n'équivaut pas au délit de favoriser la contrebande. Cette dernière question est pendante devant le Tribunal de Bucarest et la Jurisprudence roumaine n'a pas eu encore à se prononcer là-dessus.

CHAPITRE XXI.

LES PRIMES ALLOUEES AUX FONCTIONNAIRES DOUANIERES.

La répartition des amendes et de la valeur des objets confisqués appliquées pour contrebandes et contraventions, est réglementée par le Législateur en Suisse, France, Roumanie, etc, à titre de récompense pour les fonctionnaires.

Une partie de la doctrine justifie ces primes par le stimulant qui doit être donné à l'agent dans l'accomplissement de ses obligations de service, ainsi qu'aux particuliers qui dénonceraient les infractions à la loi des douanes. Nous pensons que cet argument n'est pas fondé en équité, car si on admet qu'un fonctionnaire douanier doit être stimulé par les primes dans l'accomplissement de ses devoirs, on ne comprend pas pourquoi une grande partie des fonctionnaires administratifs doit être exclue du bénéfice de cette rémunération, laquelle n'est que le résultat du hasard, dans sa majeure partie.

D'un autre côté, si on admet cet argument pour les primes, on arrive à la conclusion que les juges pourraient être aussi rémunérés par ces primes lorsqu'ils découvrent et instruisent des infractions.

Si le Législateur par les primes accordées aux agents douaniers et aux délateurs, a réussi à s'assurer une bonne surveillance et une application rigoureuse de la loi, d'un autre côté il a réussi de faire que ces primes soient une menace perpétuelle contre la liberté et le patrimoine de l'individu. Il en est ainsi parce que l'agent attiré par les primes commet des excès de zèle et dépasse le but poursuivi par le Législateur ; une fois cette limite dépassée on se trouve devant l'arbitraire administratif.

En Roumanie, où l'Administration active est juge et partie en même temps, l'institution des primes ne peut être que sévèrement critiquée. Quelles garanties peut avoir le contribuable, si la loi douanière accorde aux fonctionnaires, du simple agent jusqu'à l'inspecteur général, le droit aux primes. Indirectement le directeur général lui-même est susceptible de bénéficier de ces primes car la loi par l'art. 231 de la loi douanière roumaine alloue 10% du produit des primes à la Caisse d'aide et de prêt des fonctionnaires douaniers, 25% à l'ensemble du personnel des services extérieur et central des douanes, sans considération du grade des fonctionnaires et proportionnellement au salaire de chacun. Le restant est accordé : 30% aux dénonciateurs et 30% au Trésor.

Cet état ne peut plus subsister dans une Législation

moderne, surtout en Roumanie où l'Administration est appelée à juger les infractions en première instance. En France, où l'institution des primes existe, quoiqu'elle n'est pas exempte de critiques, comme ce n'est pas l'Administration qui juge les infractions, mais bien le juge ordinaire, le contrevenant à toutes les garanties d'une application juste et désintéressée de la loi et le danger des primes est atténué.

Nous estimons que le Législateur roumain devrait ne laisser les primes qu'au personnel inférieur et aux gardes-frontière et exclure de leur bénéfice tous les fonctionnaires supérieurs à partir du grade de chef de douane.

De cette façon, on concilierait la nécessité du stimulant invoqué par l'Administration et on donnerait au contrevenant la garantie qu'il sera jugé et instruit impartialement.

CONCLUSION.

Le présent travail, par lequel nous avons tenté de préciser les contours d'une Législation douanière qui ne correspond plus avec les exigences de la vie moderne, nous conduit à la conclusion que le Législateur roumain doit incessamment pourvoir le pays d'une loi douanière conforme à ces exigences et aux principes juridiques.

Au cours de cette année on a annoncé la tentative de modifier profondément la loi douanière et même une commission a été chargée de rédiger un avant-projet.

Nous ne pouvons être que sceptiques sur cette tentative, pour la considération que la commission siège à huis clos et donne l'impression qu'on ne travaille pas à la modification d'une loi organique destinée à gouverner tout le peuple, mais à l'établissement du statut d'une organisation secrète.

La commission travaille déjà depuis 2 mois, néanmoins il est impossible d'obtenir des informations sur cet avant-projet.

La vitesse qu'on met dans la rédaction des textes est peu ordinaire et on a le désir de déposer ce projet en fin de session, afin qu'on puisse le faire voter précipitamment et sans discussion.

Les principes sur la base desquels la commission travaille constituent un secret ; en échange, on connaît la composition de cette commission. L'élément administratif y prédomine et nous nous demandons si ces fonctionnaires habitués aux dispositions arbitraires des lois douanières antérieures pourront rédiger un projet conforme à l'équité et qui garantisse les droits de l'individu. Nous répondons à cette question résolument non — c'est l'histoire des faits qui nous impose cette conclusion¹.

L'Administration douanière active de Roumanie devient ainsi non seulement juge et partie, mais encore Législateur et partie intéressée à la loi.

Le dernier rempart contre les dispositions futures de ce projet de loi qui ne pourra être qu'arbitraire, est constitué par le Parlement auquel il revient la mission d'imposer les véritables principes de droit.

Un projet de loi de l'importance du projet de loi douanière a besoin de larges débats et il est nécessaire que tous les organismes compétents puissent faire entendre leur voix, non seulement dans le Parlement, mais encore par de larges discussions dans tous les cercles intéressés. Ce n'est qu'ainsi, qu'on pourra aboutir à une loi juste et durable.

1. Voir à ce propos Jacquelin, *Cours de Doctorat de Droit administratif* Paris, 1929-1930.

Vu le Président,
E. ALLIX

Vu le Doyen,
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY,

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (Edgard). — *Traité théorique et pratique de Législation douanière*
2 volumes, Paris, 1932.
- *Cours de Doctorat sur les Douanes tenu à la Faculté de Droit*, Paris,
1928-1929.
- *Cours de Doctorat sur les Douanes tenu à la Faculté de Droit*, Paris,
1929-1930.
- Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière*,
Paris, 1927.
- *Les impôts français*, en collaboration avec M. MARCEL LECERCLÉ,
2 volumes, Paris, 1926-1927.
- ALLARD (Eugène). — *L'unification des Législations et réglementations
douanières des nations alliées*, Paris, 1916.
- ALEXANDRESCO TRAJAN. — *Les délits de contrebande et de réticence doua-
nière* (Éd. Roumaine), Bucarets, 1923.
- AMÉ. — *Etude sur les tarifs des douanes et sur les traités de commerce*, Paris,
1916.
- Annales des Douanes*, Collection 1922-1931, Poitiers.
- BAICOIANO (C.-I.). — *L'Histoire de la Politique douanière et commerciale
roumaine*, 2 volumes (édition Roumaine), Bucarets, 1904.
- BLUMENSTEIN (Ernest), et Arnold GASSMANN. — *La législation douanière
suisse*, édition française par P. COMTE, Berne, 1928.
- BOULET (P.). — *Cours de législation et de réglementation douanière* (et
supplément 1931), Poitiers, 1928.
- BODDEN (D.). — *Les formalités douanières*. Rapport présenté au Congrès
International des Chambres de Commerce, Milan, 1906.
- BOULET (E.). — *Recueil chronologique de jurisprudence et de législation
en matière de douanes*, Poitiers, 1922.
- *Recueil analytique et chronologique de jurisprudence en matière de
douanes*, Poitiers, 1917.

- BOURGEOIS (Charles). — *De la corruption des fonctionnaires publics*, Paris, 1902.
- CANTACUZÈNE (Mathieu). — *Éléments de Droit civil* (Édition Roumaine), Iassy, 1921.
- CHATIN (Ollier). — *La politique douanière et la stabilité dans les relations douanières*, Dalloz, Paris, 1925.
- CHAUVEAU, FAUSTIN Hélie. — *Théorie du Code pénal*, 1872.
Code des Contributions directes, douanes et accises de la Belgique
Bruxelles, 1910.
- CAPITANT (H.). — *De la Cause*, Paris, 1927.
- COLIN ET CAPITANT. — *Traité de Droit civil*, 3 volumes, Paris, 1930.
- CRISTO (Jean). — *L'Union douanière européenne, ses conditions, ses difficultés*, Paris, 1928.
- Curierul Judiciar*. — *Recueil de Jurisprudence roumaine*.
- CUTRERA (Achille). — *Istituzioni di Diritto Doganale Italiano*, Milan, 1931.
- CUTRERA (Achille). — *Principii di Diritto e Politica Doganale*, Milan, 1927.
- DESCHAMPS. — *Histoire des doctrines économiques*, Cours de Doctorat tenu à la Faculté de Droit, Paris, 1928-1929.
- DEZAUNAY. — *Les admissions temporaires*, Paris, 1899.
- DISSESCO (C.). — *Le Droit Constitutionnel* (édition roumaine), 1915.
- DREPTUL. — *Recueil de jurisprudence roumaine*.
- FIGHIERA. — *Etude d'un projet de nomenclature douanière unifiée*, Paris, 1929.
- FRANCHI (L.). — *Cinque codici* Milano, 1931.
- GARRAUD, *Précis de Droit criminel*.
- GEORGESCO (Constant). — *La réforme des impôts directs*, édition roumaine, Bucarest, 1922.
- GIDE (Charles). — *Cours d'Economie politique*, Paris, 1923.
- GUILLAIN (Robert). — *Les Problèmes douaniers internationaux et la Société des Nations*, Paris, 1930.
- HALUNGA (Alex). — *L'évolution et la revision récente du Tarif douanier en Roumanie*, Thèse, Paris, 1927.
- HAURIOU (Maurice). — *Précis de Droit administratif*, Paris, 1927.
- HAYEM (Julien). — *La réglementation douanière internationale*, Paris, 1923.
- HOTE (L', Jules). — *La Douane en France et à l'Etranger*, Poitiers.
- IMPORT-EXPORT. — *Revue économique mensuelle* (édition Roumaine), Collection 1924-, 1932, Bucarest.

- IORDACHESCO. — *La politique douanière de la Roumanie depuis la Dacie-Trajane*, Paris, 1924.
- JACQUELIN. — *Droit Administratif*, Cours de Doctorat tenu à la Faculté de Droit, Paris, 1929-1930.
- JACQUET (Charles). — *La soumission cautionnée*, Thèse, Paris, 1929.
- JANSEN. — *Apperçu de Législation douanière*, Belge, Hasselt, 1908.
- Jurisprudentia Generala*. — *Recueil de Jurisprudence roumaine*, Bucarest.
- Jurisprudentia Romana*. — *Recueil de Jurisprudence roumaine*, Bucarest.
- Jurisprudence de Belgique*, Bruxelles, 1910-1930.
- LÉCUYER. — *Cours de Contentieux des Douanes*, Poitiers, 1932.
- LEGGE DOGANALE. — Roma (Giugno, 1924).
- MAISTRE (Achille). — *Contentieux Administratif*, Cours tenu au Doctorat à la Faculté de Paris 1929-1930.
- MANDROU ET BALACESCO. — *Le Code roumain des Douanes*, Arad 1928, annoté (édition roumaine).
- MANGIN. — *Traité de l'action publique et de l'action civile en matière criminelle*.
- MANOILESCO (M.). — *Théorie du protectionnisme et de l'échange international*, Paris, 1929.
- MARCHEL. — *Union douanière et organisation européenne*, Thèse, Nancy, 1929.
- MARINESCO (C.). — *Les zones franches en Roumanie*, Thèse, Paris, 1931.
- MIERLESCO (I.). — *Le Droit douanier sanctionnateur*, Thèse, Bucarest, 1924.
- MOLIÉRAC (I.). — *Traité de législation douanière*, Paris, 1930.
- MUNTEANO (I.). — *La corruption des fonctionnaires publics en Droit pénal roumain*, Genève, 1931.
- NEGULESCO (Paul). — *Traité de Droit administratif*, 2 volumes, Bucarest, 1925 et 1930.
- *Cours de Doctorat sur la Législation douanière tenu à la Faculté de Bucarest*, 1923-1924.
- *Traité de Droit constitutionnel*, Bucarest, 1927.
- NÉRON. — « Vers une nomenclature douanière internationale », *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1928.
- ORBAN (O.). — *Manuel de législation douanière belge*, Namur, 1902.
- PABON (Louis). — *Traité des infractions, du contentieux et des tarifs des douanes*, Paris, 1895.
- PALLAIN (Georges). — *Les Douanes françaises*, 4 volumes, Paris, 1913.

Pandectele Romane. — *Recueil de Jurisprudence roumaine.*

PASICRISIE BELGE. — *Recueil général de la Jurisprudence belge*, Bruxelles, 1920-1931.

PETITCUÉNOT (Charles). — *De l'amende*, Dijon, 1898.

PIETRO (L.-I.). — *L'expertise légale en matière de douane*, 1910.

POPESCO (César). — « La politique douanière », *Bulletin industriel*, an II, n° 2-3, Bucarest.

Revista de Drept public, collection 1926-1930.

Regulamento per esecuzione de la legge Doganale Roma, Luglio, 1924.

SCHAEFFER. — *Droits spécifiques et droits ad valorem*, Paris, 1919.

SOURDAT. — *Traité général de la responsabilité.*

TANOVICIANO (I.). — *Traité de droit et de procédure pénale*, 2^e édition par M. V. Dongoroz, 5 volumes (édition roumaine), Bucarest.

— *Temporanee Importazioni et Esportazioni*, Roma 1928, anno VI.

THIBAUT (Fabien). — *Traité du contentieux de l'Administration des Douanes*, Paris, 1888.

TRENDELENBURG. — *Nomenclature et classification douanière*, Genève, 1927.

TRESCAZE (Aimé). — *Cours du Contentieux*, 2 volumes, Poitiers.

TRUCHY. (Henri). — *Cours d'économie politique*, 2 volumes, Paris, 1927.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	9
PREMIÈRE PARTIE	
LES NORMES D'ORGANISATION ET DE FONCTION- NEMENT DES DOUANES	15
CHAPITRE PREMIER. — La nature de l'obligation douanière .	17
CHAPITRE II. — Objet de l'obligation douanière	23
Section première. — <i>L'importation et l'exportation des marchan- chandises</i>	23
Section II. — <i>Territoire douanier de l'Etat</i>	26
CHAPITRE III. — La fonction juridique des marchandises dans le droit douanier	29
Section première. — <i>Conséquences juridiques engendrées par les marchandises et leur fonction juridique</i>	29
Section II. — <i>Analyse juridique du droit de rétention en droit douanier</i>	33
Section III. — <i>Le droit de gage</i>	42
Section IV. — <i>Le droit de séquestre douanier et sa nature juri- dique</i>	47
CHAPITRE IV. — Le tarif douanier et sa structure	51
Section première. — <i>Structure du tarif</i>	51
§ 1. <i>Le Répertoire général</i>	52
§ 2. <i>Les notes explicatives</i>	52
§ 3. <i>Les observations préliminaires</i>	53
§ 4. <i>Les marchandises omises au tarif</i>	55

§ 5. Les effets de l'assimilation	55
Section II. — <i>La nomenclature douanière</i>	57
Section III. — <i>Essais de réforme des nomenclatures douanières en vue de les rendre comparables</i>	61
§ 1. L'avant-projet de nomenclature du Comité d'experts de la Conférence Internationale de Genève .	63
§ 2. Questions particulières dont a eu à s'occuper le Comité d'experts	67
§ 3. Les principes posés par le Comité d'experts pour l'élaboration des détails de la nomenclature	68
CHAPITRE V. Les différents systèmes de tarifs douaniers...	71
Section première. — <i>Le tarif unique</i>	71
Section II. — <i>Double tarif autonome</i>	73
Section III. — <i>Système du double tarif</i>	78
Section IV. — <i>Quel est le meilleur système de tarif</i>	80
CHAPITRE VI. — Les droits de douane et leur distinction	83
Section première. — <i>Les droits fiscaux</i>	85
§ 1. Les droits fiscaux d'importation	85
§ 2. Les droits fiscaux d'exportation	86
Section II. — <i>Les droits protecteurs</i>	87
Section III. — <i>Les droits spécifiques et les droits ad valorem ..</i>	93
Section IV. — <i>Le système de la spécialisation</i>	102
CHAPITRE VII. — La limitation de la liberté individuelle en rapport avec le mouvement des marchandises	107
Section première. — <i>Mouvement des marchandises à la frontière de terre</i>	109
Section II. — <i>Mouvement des marchandises à la frontière de mer</i>	110
§ 1. <i>La nature juridique du manifeste</i>	112
§ 2. <i>Responsabilité des capitaines</i>	114
Section III. — <i>Mouvements des marchandises par voie aérienne</i>	115
CHAPITRE VIII. — Les formalités douanières	119
Section première. — <i>Le dédouanement des marchandises...</i>	119
Section II. — <i>Déclaration douanière : ses formes et ses éléments</i>	120
§ 1. <i>Révocabilité de la déclaration</i>	121
§ 2. <i>Effets du défaut de déclaration</i>	122

Section III. — <i>Les personnes qui peuvent présenter la déclaration</i>	125
Section IV. — <i>Les expéditeurs douaniers et leurs rapports avec l'administration</i>	127
Section V. — <i>La licence de l'expéditeur en douane</i>	130
Section VI. — <i>La fonction juridique du déclarant</i>	134
Section VII. — <i>Les rapports entre le déclarant et la personne au nom de laquelle il agit</i>	139
Section VIII. — <i>Rédaction de la déclaration</i>	140
Section IX. — <i>Le service des renseignements</i>	141
CHAPITRE IX. — Les régimes suspensifs de droits	145
Section Première. — <i>Le Transit</i>	145
§ 1. Transit national et transit international	146
§ 2. Le caractère spécial du transit international	148
§ 3. Nature juridique de l'obligation de l'expéditeur transitaire dans les législations roumaine et son contenu	150
§ 4. Contenu de l'obligation principale	151
§ 5. Modes de garantir l'obligation principale	155
§ 6. Nature juridique de la responsabilité civile en matière de transit	159
Section II. — <i>Le régime de l'entrepôt</i>	162
§ 1. Importance économique et nature juridique des entrepôts	162
§ 2. Les sortes d'entrepôt	165
§ 3. Les ports francs	170
Section III. — <i>Admission temporaire</i>	171
§ 1. Définition et nature de l'admission temporaire	171
§ 2. Portée juridique de l'admission temporaire	174
§ 3. Effets de la condition dans l'admission temporaire	176
Section IV. — <i>Admission exceptionnelle des marchandises en franchise de droits</i>	180
§ 1. Exemptions de caractère subjectif	181
§ 2. Exemption de caractère objectif	183
§ 3. Exemptions et réductions de droits, établies en vue de l'usage spécial auquel les marchandises importées sont destinées	183
CHAPITRE X. — De l'acquittement des droits	187
Section première. — <i>Crédits en matière douanière</i>	187

§ 1. Consignation des droits	188
§ 2. Le crédit d'enlèvement	189
§ 3. Le crédit des droits	190
Section II. — <i>Nature juridique de la caution en matière douanière</i>	192
Section III. — <i>Le crédit des droits dans la législation suisse</i>	194
§ 1. Consignation d'espèces	195
§ 2. Le cautionnement	195
§ 3. Formes du cautionnement	197
§ 4. Extinction du cautionnement	198
CHAPITRE XI. — La Commission d'experts (expertise légale).	199
Section I. <i>L'expertise légale en France</i>	200
Section II. <i>L'expertise légale en Italie</i>	203
Section III. <i>L'expertise légale en Autriche</i>	211
Section IV. <i>L'expertise légale en Roumanie</i>	213
§ 1. Anticonstitutionnalité de l'expertise légale en Roumanie	215
§ 2. Projet de réforme de la Commission d'experts en Roumanie	220
CHAPITRE XII. — L'organisation des services	225
Section remPièrè. — <i>Organisation des services en France</i>	225
§ 1. Le rebat et le contre-rebat	228
§ 2. Service de bureau	230
§ 3. Les prérogatives des agents des douanes	231
§ 4. Police du rayon	232
§ 5. Le droit de visite des agents des douanes	239
§ 6. Les visites après poursuite préalable (la poursuite à vue)	240
§ 7. La poursuite à vue doit être ininterrompue	246
§ 8. La poursuite à vue sur les frontières maritimes ...	247
Section II. — <i>L'organisation des services en Belgique</i>	248
§ 1. De la subdivision du Service en service actif et service sédentaire	248
§ 2. Des bureaux de recette	250
§ 3. Les postes de surveillance et leur mission	251
§ 4. Rayon de douane	252
§ 5. Les dépôts et les magasins	255
§ 6. Conclusion sur l'organisation belge	257

Section III. — <i>Organisation des services en Suisse</i>	258
§ 1. Organisation centrale	258
§ 2. Direction d'arrondissement	260
§ 3. Les bureaux de douane	260
§ 4. Surveillance de la frontière	262
Section IV. — <i>Organisation des services en Allemagne</i>	263
§ 1. L'organisation proprement dite	263
§ 2. Les postes de surveillance	265
§ 3. Le recrutement des agents	266
§ 4. La transmission des ordres et la liaison entre agents	267
Section V. — <i>L'organisation des services en Roumanie</i>	272
§ 1. L'organisation des services	272
§ 2. L'organisation de la surveillance	276
§ 3. Le rayon et sa police	276
§ 4. La police des navires	278
§ 5. Entrée des marchandises par la frontière de terre .	279
§ 6. Entrée des marchandises par le littoral	280
§ 7. Comparaison des organisations roumaine et suisse .	281

DEUXIEME PARTIE

LE DROIT PÉNAL DOUANIER	283
CHAPITRE XIII. — Théorie générale des infractions	285
Section première. — <i>Généralités</i>	285
Section II. <i>Classification des infractions douanières</i>	287
Section III. <i>Étendue de la loi douanière dans l'espace</i>	289
CHAPITRE XIV. — Les peines en matière douanière	293
Section première. — <i>L'amende</i>	293
Section II. <i>La confiscation de la marchandise</i>	299
Section III. <i>L'emprisonnement en matière douanière</i>	312
§ 1. Contrebande connexe avec le délit commun	315
§ 2. Le cumul des infractions	317
Section IV. <i>La privation de certains droits</i>	321
CHAPITRE XV. — Causes d'aggravation et circonstances atténuantes	325
Section première. — <i>Causes personnelles d'aggravation</i>	325

§ 1. La récidive	325
§ 2. Associations contrebandières	330
§ 3. Autres circonstances aggravantes personnelles	332
Section II. <i>Causes matérielles d'aggravation</i>	336
Section III. <i>Complices et coauteurs</i>	340
Section IV. <i>Circonstances atténuantes</i>	343
CHAPITRE XVI. — Contenu juridique de la contrebande	345
§ 1. Contrebande tentée	347
§ 2. Contrebande manquée	348
§ 3. Contrebande consommée	349
§ 4. Les actes préparatoires	349
§ 5. Importation sans déclaration	350
§ 6. Contrebande de valeurs	354
CHAPITRE XVII. — Contraventions douanières	357
Section première. — <i>La notion juridique de contravention</i> ...	357
Section II. <i>La théorie des déclarations fausses (délit de réti-</i> <i>cence)</i>	363
Section III. <i>Critérium de différenciation entre la contrebande</i> <i>et la contravention</i>	373
CHAPITRE XVIII. — Conséquences juridiques des infrac- tions douanières	377
Section première. — <i>L'action publique et l'action fiscale</i>	377
Section II. — <i>La responsabilité civile en matière douanière</i> .	380
Section III. — <i>La notion de force majeure en droit douanier</i> .	386
CHAPITRE XIX. — Constatation et poursuite des infractions douanières	393
Section première. — <i>Constatation par le procès-verbal</i>	393
Section II. — <i>Éléments requis à peine de nullité des procès-</i> <i>verbaux</i>	397
§ 1. La date	398
§ 2. La cause de la saisie	399
§ 3. Les noms, qualité et demeure des saisissants et des infracteurs	400
§ 4. L'espèce, le poids et le nombre des objets saisis ...	401
§ 5. Rédaction matérielle des procès-verbaux	402
Section III. — <i>Foi due aux procès-verbaux</i>	404

Section IV. — <i>Instances compétentes pour juger le procès-verbal en Roumanie</i>	408
CHAPITRE XX. — Extinction des actions nées des infractions douanières	411
Section première. — <i>Prescription</i>	411
Section II. — <i>Transaction</i>	417
Section III. — <i>Amnistie</i>	421
CHAPITRE XXI. — Les primes allouées aux fonctionnaires douaniers	425
CONCLUSION	429

IMPRIMERIE SPÉCIALE
— DE L'ABEURS —

F. BOISSEAU
34, rue du Taur, TOULOUSE

